

L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL ET LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

PAR

SIMONE TROCMÉ

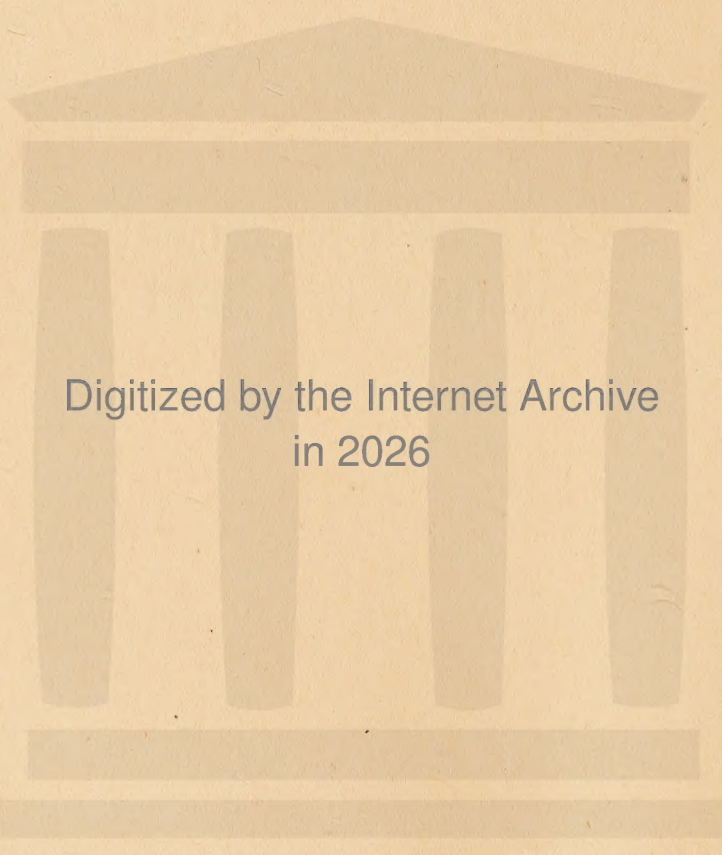


AIX-EN-PROVENCE

—
IMPRIMERIE D'ÉDITIONS PAUL ROUBAUD

—
1942

**L'ORGANISATION INTERNATIONALE
DU TRAVAIL ET LA GUERRE**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL ET LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

PAR

SIMONE TROCMÉ



AIX-EN-PROVENCE

—
IMPRIMERIE D'ÉDITIONS PAUL ROUBAUD

—
1942



UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE

FACULTÉ DE DROIT D'AIX

PERSONNEL

MM.

- RAYNAUD ,  I., Doyen, Professeur d'Economie Politique.
DUMAS  I., Assesseur, Professeur d'Histoire Générale du Droit Français.
BRY ,  I., Professeur de Droit Romain.
LEBRET ,  I., Professeur de Droit Criminel.
AUDINET A. ,  I.,  I., Professeur de Droit Civil.
JAUFFRET  I., Professeur de Droit Commercial.
DURAND  I., Professeur de Droit Administratif.
TROTABAS ,  I., Professeur de Droit Constitutionnel.
DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE  I., Professeur de Droit International Public.
KAYSER, Professeur de Droit Civil.
MACQUERON, Professeur sans chaire.
STEFANI  A., Professeur à la Faculté de droit de Strasbourg, chargé de cours à la Faculté de Droit d'Aix.
CABRILLAC, Professeur de Droit Civil.
MARCY, Agrégé.
REUTER, Agrégé de la Faculté de Droit de Poitiers, charge de cours à la Faculté de Droit d'Aix.
CHARLIER, Agrégé.
BERTRAND, Chargé de Cours.

PROFESSEURS HONORAIRES

MM.

- AULAGNON ,  I., Professeur à la Faculté de Droit de Lyon.
CREMIEU, ,  I., Professeur à la Faculté de Droit d'Aix.
LABORDE-LACOSTE ,  I., Professeur à la Faculté de Droit de Bordeaux.
PERROUD ,  I., Professeur à la Faculté de Droit de Lyon.
RIPERT ,  I., Doyen de la Faculté de Droit de Paris.

M. DELAPORTE  I., Secrétaire.

L'Université et la Faculté n'entendent donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

A MES PARENTS

A MONSIEUR RAYNAUD

DOYEN DE LA FACULTÉ DE DROIT D'AIX-EN-PROVENCE

A MES MAITRES

PROFESSEURS DES FACULTÉS DE PARIS ET D'AIX-EN-PROVENCE

en témoignage de reconnaissance

INTRODUCTION

Traiter une question internationale à l'heure actuelle, à un moment où la vie internationale est à peu près arrêtée, peut sembler, au premier abord, paradoxal. Pour certains, il n'est plus possible de parler de vie internationale pendant cette guerre. Elle est abolie, au moins provisoirement. Qu'on laisse donc de côté tous les organismes internationaux et qu'on n'en parle plus. Il est impossible qu'ils survivent pendant cette guerre d'une durée encore inconnue, et pourquoi survivraient-ils ? Ah ! qu'il est facile de ricaner pour les sceptiques. On les entend bien : N'avais-je pas toujours prédit que ce qui est utopie ne peut devenir réalité ? Un organisme international ne peut transformer l'humanité ; il s'effondre de lui-même. Le monde restera misérable. Comme la S. D. N., l'Organisation Internationale du Travail a fait faillite. Ne devait-elle pas aider à maintenir la paix ? Quel magnifique résultat vraiment, et comme on voit son utilité ! Qu'elle se cache et disparaisse à jamais ! A quoi ont-ils servi, ces faiseurs de discours, si ce n'est à tromper l'attente des malheureux qui avaient eu l'imprudence de croire en eux. Inutile de remuer les cendres qui vont s'amonceler sur l'O.I.T.

Comment aurait-il survécu, cet organisme fondé par un traité de paix qui semble appartenir à un passé si lointain, à des temps où l'on croyait encore aux progrès possibles de l'humanité ? Après cette guerre de 1914-18 qu'il paraissait impossible de surpasser en horreur, il semblait qu'aucune nation ne pût songer à se battre à l'avenir. On ne croyait qu'à la bonne volonté des hommes et des nations. Dans un immense élan de foi en l'avenir, toutes les pensées, éprises d'idéal, se tournaient vers un organisme international comme vers un sauveur qui, à tout jamais, empêcherait les atrocités d'une nouvelle guerre. L'O. I. T. serait cet organisme, « emblème des efforts de l'homme pour instaurer cette paix durable fondée sur la justice sociale qui demeure le but ultime de toutes les doctrines de civilisations ⁽¹⁾ ». Sa devise, elle-même, contient le mot paix : *si vis pacem, cole justitiam*.

L'O. I. T. avait pour but d'émanciper matériellement, intellectuellement et moralement la partie la plus nombreuse de l'humanité. Mais cet idéal recherché, ce progrès social, pour être efficace, devait être universel « attendu que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays », déclarait la partie XIII du Traité de Versailles.

L'O. I. T. s'est efforcée de réaliser ce but pendant les vingt années relativement paisibles qui suivirent sa fondation. Elle rendait « possible le progrès so-

(1) WINANT. — Revue Internationale du Travail, vol.. XL, n° 4 (octobre 1939).

cial par voie de coordination internationale ⁽²⁾ ». Cette œuvre de rapprochement international ne sera pas perdue, quoiqu'il arrive. Ses premiers pas ont été lents, mais sûrs; par son intermédiaire, des hommes de différents pays, en correspondant, en participant à des réunions communes, ont appris à s'estimer mutuellement, malgré leurs mentalités diverses. M. Winant le constate, dans son rapport à la Conférence du Travail de 1939 : « Que le Bureau, à une époque où les rivalités entre peuples rendent une telle réalisation plus difficile encore qu'en temps normal, ait réussi à constituer le noyau d'un personnel administratif international, c'est là un fait de la plus haute importance. L'expérience atteste ainsi que des ressortissants de pays multiples peuvent, si différents qu'ils soient de culture et d'esprit, collaborer dans une atmosphère d'objectivité à la réalisation d'une œuvre commune ⁽³⁾ ». Si l'O. I. T. a rendu un grand service, c'est donc tout d'abord en provoquant des échanges de vue entre les peuples et en les aidant à se comprendre les uns les autres.

Ce seul résultat cependant est loin de suffire à l'O. I. T. Dès qu'elle pouvait passer à l'action, elle ne s'en faisait pas faute et ne restait pas confinée dans l'étude. Ce n'est pas un organisme immuable, figé dans la contemplation, recherchant l'établissement d'un monde imaginaire et idéalisé. L'O. I. T. s'est toujours efforcée d'adapter son action aux changements, si brusques depuis sa fondation, de la vie économique entraînant des variations non moins brutales

(2) BUTLER. — Rapport à la Conférence de 1938.

(3) WINANT. — *L'Evolution économique et sociale*. Rapport à la Conférence de 1939, p. 102.

des besoins sociaux. C'est un organisme vivant, qui s'est manifesté par une œuvre technique importante: « C'est indéniable, il y a quelques institutions internationales, et la S. D. N. est du nombre, qui n'ont pas réussi⁽⁴⁾; il en est d'autres qui ont pris un véritable et heureux développement. Il en est ainsi de l'O. I. T. qui, de 1919 à 1939, n'a pas élaboré moins de 67 conventions internationales du travail, sans parler d'une centaine de traités auxquels elle a collaboré. Voilà une œuvre positive à l'égard de laquelle on ne saurait perler de chimère et d'utopie⁽⁵⁾ ».

Pendant cette même période, plus de huit cents ratifications furent enregistrées. L'O. I. T. a donc fait une œuvre féconde pendant ces vingt années. Il y avait beaucoup à faire, puisqu'on partait du néant; on ne pouvait d'un seul coup aboutir, mais on peut croire le Directeur, M. Winant, qui déclarait dans son rapport à la Conférence de 1939: « Il est incontestable que l'Organisation est parvenue à assurer la permanence du progrès social durant une période où il lui fallait lutter à la fois contre l'effet des crises économiques et contre les difficultés internationales ». On peut donc répondre aux railleurs que l'O. I. T. n'a pas failli à sa mission. Au bout de vingt ans, l'œuvre était en bonne voie, mais elle est si vaste qu'on comprend que le temps lui soit nécessaire et,

(4) La Chambre de Commerce Internationale, elle aussi, a rencontré l'opposition ou l'indifférence des gouvernements. Les vœux qu'elle a émis, sans pouvoir les faire appuyer par des sanctions, se sont heurtés à l'incompréhension et à la mauvaise volonté des peuples. Comme la S. D. N., elle a perdu toute influence et n'a pas obtenu les résultats espérés.

(5) BARTHÉLEMY RAYNAUD. — *La vie économique internationale*, article dans « Etudes de théologie et d'action évangéliques », Aix, 1941, n° 3.

puisqu'elle tend vers un idéal, il est permis de penser que celui-ci ne sera jamais définitivement atteint⁽⁶⁾.

Ce n'est pas une raison pour y renoncer et d'ailleurs l'humanité n'a jamais encore renoncé à un idéal aperçu par elle. Il faut en prendre son parti, et ce n'est pas en niant les progrès que l'O. I. T. a permis de réaliser qu'on empêchera l'idée de faire son chemin dans toutes les circonstances. « Quelles que soient les appréhensions et les prophéties de ceux dont la foi est tiède, il n'y a pas lieu de craindre que, après avoir connu les joies de la liberté et de la lumière, le monde soit condamné par son destin à retomber dans les ténèbres barbares d'un nouveau Moyen-âge⁽⁷⁾ ».

Par conséquent, lorsque la crise éclata, en septembre 1939, l'O. I. T. était bien vivante et avait déjà répondu pour une part importante au vœu de ses fondateurs. Mais comment un organisme international pourrait-il résister à ce tourbillon infernal entraînant les uns après les autres tous les peuples de la terre ? Qu'allait-il lui advenir, plongé brusquement dans cette tourmente plus affreuse qu'aucune autre ? Pourrait-il survivre ? Au sortir de cette guerre, certainement, l'idéal représenté actuellement par l'O. I. T. se relèvera avec une force nouvelle. Les institutions peut-être changeront, l'idée demeurera la même. C'est pourquoi il est important que l'O. I. T. n'abdique pas,

(6) L'activité de l'O. I. T. élève progressivement les Etats où le régime social est le plus rudimentaire au niveau de ceux où il est le plus perfectionné, monte indéfiniment vers un idéal de justice et d'humanité trop élevé pour être jamais définitivement atteint. SCILLE : *L'Organisation internationale du Travail et le B. I. T.*, p. 238.

(7) BUTLER. — Rapport à la Conférence de 1938.

ne s'écroule pas. Nous tâcherons de montrer comment elle a pu s'adapter à cette crise universelle d'une gravité sans précédent et ce qu'elle a pu et pourra accomplir malgré ces difficultés terribles.

Cette étude pourra donc être divisée en trois parties, la première s'occupant des mesures prises par l'O. I. T. pour le cas où une guerre éclaterait ; la deuxième traitant de l'O. I. T. depuis le début de cette guerre ; la troisième recherchant objectivement l'avenir possible de l'Organisation. En conclusion, nous essaierons de dégager quelques vues sur l'O. I. T. et les problèmes économiques.

*
* *

1^{re} Partie. — Mesures prises pour la continuation de l'œuvre de l'O. I. T. malgré une guerre éventuelle.

I. — La Conférence.

II. — Le B. I. T.

1. Le Conseil d'administration.

2. Le Directeur et le bureau.

2^e Partie. — La Guerre.

I. — Le fonctionnement de l'O. I. T.

1. Mise en œuvre de la procédure prévue.

2. La crise aiguë ; le transfert à Montréal.

3. Le fonctionnement de l'O. I. T. à Montréal.

II. — L'œuvre de l'O. I. T.

1. L'œuvre de l'O. I. T. répondant aux besoins anciens.

2. L'œuvre de l'O. I. T. répondant aux besoins nouveaux.

3^e Partie. — Vue d'avenir. Critiques objectives.

I. — Rôle de l'O.I.T. dans la reconstruction du monde.

II. — Rôle de l'O.I.T. pour le développement de l'esprit et de la collaboration internationaux.

Conclusion. — L'O.I.T. et les problèmes économiques.

PREMIERE PARTIE

Mesures prises pour la continuation de l'œuvre de l'O.I.T., malgré une guerre éventuelle

Depuis plusieurs années, le monde avait perdu le calme trompeur qui suivit la guerre de 1914-18. Tous comprenaient, ou auraient dû comprendre, qu'une grande crise éclaterait tôt ou tard ; assez d'alertes tenaient en éveil les prévoyants. Il était impossible à ceux qui avaient la responsabilité de l'O. I. T. de ne pas se préoccuper de ce que deviendrait cet organisme, au cas où la guerre se déclencherait. De nombreux problèmes se poseraient et le conseil d'administration du B. I. T. s'en préoccupait dès octobre 1938, lors de sa 85^e session tenue à Londres⁽¹⁾.

A l'unanimité, les groupes du conseil d'administration décidèrent de suivre deux idées générales, en-

(1) Cf. Bulletin Officiel du B. I. T., vol. XXIV, n° 4, 27 décembre 1939 : La position de l'O. I. T. dans la situation internationale actuelle. - WINANT : Rapport présenté aux gouvernements, aux employeurs et aux travailleurs des Etats membres de l'O. I. T., Montréal, 1941. — WINANT : *L'Organisation internationale du Travail en temps de guerre*. Article de la Revue Internationale du Travail, vol. XL, n° 4, octobre 1939.

traînant toute la politique future de l'O. I. T. Selon un premier principe, on constata que la continuation du fonctionnement de l'O. I. T. envers et contre tout était une chose nécessaire. Pourquoi interrompre l'œuvre à cause d'une guerre, même si celle-ci devait se révéler mondiale ? Certes, un organisme international aurait des difficultés immenses à surmonter — et on ne les mésestimait pas — pour vivre malgré la folie des nations. Cependant, il faudrait l'essayer et y arriver, coûte que coûte, car « quelque sceptique que l'on puisse être quant à l'avenir des institutions politiques internationales et quelle que soit l'antipathie que certaines mentalités leur témoignent, la grande majorité des esprits reconnaissent, bon gré mal gré, qu'au stade actuel d'organisation du monde, les questions sociales et économiques ne peuvent être traitées sans que l'on tienne compte de leur aspect international ⁽²⁾ ». L'O. I. T. devrait donc s'efforcer de fonctionner d'une manière aussi complète et efficace que possibles, même en cas de conflit armé.

On remarqua, d'autre part, que la continuation de l'œuvre de l'O. I. T. présentait une importance exceptionnelle, et ce fut noté comme un deuxième principe d'activité. L'O. I. T. devait rester un instrument de collaboration entre les gouvernements, les employeurs et les travailleurs ; elle seule pouvait aider à maintenir cette collaboration sur le plan international. La guerre amènerait obligatoirement des problèmes sociaux nouveaux. Qui pourrait les étudier, sinon un organisme spécialisé, possédant des moyens d'actions importants, disposant de techniciens et

(2) BUTLER. — Rapport à la Conférence. Genève, 1938, p. 64.

d'hommes de science avertis dans tous les pays ? Qui pourrait, mieux que l'O. I. T., les étudier en fonction de l'avenir, pour chercher à éviter les difficultés rencontrées après la guerre de 1914 dans le domaine social ?

Posant ces deux principes, le conseil d'administration chargea son bureau de l'étude des problèmes à résoudre, au cas de grave crise internationale. Elle fut entamée à Paris, à la réunion du bureau du conseil d'administration du 16 novembre 1938. Le bureau étudia toutes les questions susceptibles de se poser, tant au point de vue du fonctionnement que de l'œuvre éventuelle de l'O. I. T. et un rapport fut communiqué aux gouvernements des Etats Membres par une lettre du 18 mars 1939. Les Etats Membres ont, par conséquent, pu s'occuper de ces problèmes et des solutions proposées avant le déclenchement de la crise, en toute tranquillité d'esprit. Il est important de noter qu'à ce moment les approbations données par les gouvernements des Etats Membres ont été nombreuses. Au 30 novembre 1939, trente-quatre membres avaient donné leur adhésion à la politique que le conseil d'administration avait décidé de suivre.

Le rapport du bureau ainsi approuvé contenait l'étude des problèmes concernant la conférence officielle annuelle, le Conseil d'administration, le Directeur et le personnel du B. I. T. Comment fonctionneraient ces différents organes pour que l'œuvre de l'O. I. T. puisse être poursuivie ⁽³⁾ ?

(3) Informations sociales, vol. LXXI, n° 3, 17 juillet 1939.

CHAPITRE PREMIER

La Conférence

A propos de l'organe délibérant de l'O. I. T. diverses questions se posaient. Et d'abord, quel serait son siège, au cas où, comme c'était probable si la guerre éclatait, l'Allemagne, la France, l'Italie seraient en conflit ? Fort probablement, la conférence ne pourrait se réunir, comme chaque année, à Genève, encerclée par des pays en lutte. Les communications deviendraient difficiles ; peut-être même seraient-elles interrompues quelque temps. Comment les délégués pourraient-ils se rendre à la conférence ? Aussi était-il envisagé que les sessions fussent reportées à une date ultérieure au cas de déclaration de guerre.

On pensait aussi que des conférences régionales pourraient se tenir, semblables à celle qui avait déjà réuni les délégués des Etats américains membres de l'O. I. T. à Santiago du Chili en 1936. Les difficultés des communications seraient ainsi partiellement évitées.

En ce qui concerne l'œuvre de la conférence officielle annuelle, il était plus que légitime de se demander si elle pourrait continuer à élaborer des recommandations et des projets de convention en cas de guerre internationale.

A ce sujet, des doutes se firent jour à la 25^e session de la Conférence à Genève, du 8 au 28 juin 1939⁽¹⁾. Un exposé officiel sur la politique de l'O. I. T. en cas de crise, préparé par la commission des mesures à prendre en cas de crise internationale, fut distribué aux délégués. Une approbation unanime fut donnée à la politique du Conseil d'administration suivant laquelle l'O. I. T. maintiendrait ses activités dans toute la mesure du possible « face à la paix comme face à la guerre ».

Mais beaucoup de délégués, sans le proclamer à haute et intelligible voix, laissaient entendre qu'ils étaient sceptiques quant aux moyens qu'aurait l'O. I. T. pour agir pendant la guerre. M. Phelan rappelle ce manque de foi dans son rapport à la Conférence de 1941 : « Que l'O. I. T. dût, à la fin du conflit, jouer un rôle de premier plan, était hors de conteste, mais sur ses possibilités d'action pendant la lutte, les doutes étaient nombreux, même s'ils ne s'exprimaient pas ouvertement ».

Il est bien évident, en effet, qu'il ne serait plus alors question de faire de nouvelles conventions, chaque état sachant pertinemment que les nations en guerre ne pourraient remplir leurs engagements. Il fallait aussi prévoir que le rapport annuel de chaque Membre pût avoir du retard, dû soit à ce qu'il émanerait d'un pays en guerre, soit aux difficultés de communication.

(1) PHELAN. — *L'Organisation internationale du Travail et la reconstruction économique et sociale*. Rapport à la Conférence de New-York. (Montréal, octobre 1941). Quarante-six Etats étaient représentés à cette session.

CHAPITRE II

Le B. I. T.

Plus encore que pour la conférence, la question du siège du B. I. T. pourrait devenir aiguë⁽¹⁾. A Genève, le B. I. T. risquerait de devenir en quelque manière prisonnier. Il lui serait impossible, ou au moins difficile, de communiquer avec ses correspondants, ce qui est pourtant nécessaire si l'on désire que son œuvre se poursuive. Et pour qu'il puisse continuer à travailler utilement, il devrait garder une entière liberté de pensée et d'action.

A sa 88^e session à Genève, tenue du 8 au 13 juin 1939, le Conseil d'administration décida à l'unanimité, à l'issue des débats, que le B. I. T. resterait à Genève, tant qu'il n'y aurait pas d'inconvénients pour lui à y séjourner. Toutefois, on décida également qu'au cas où le B. I. T. se verrait dans l'obligation de déménager, on se rendrait à l'invitation du gouvernement français. Celui-ci avait, en effet, invité le B. I. T. à venir en France s'il était obligé d'évacuer Genève.

A cette époque, d'ailleurs, on ne publia pas cette décision du Conseil. Il était donc prévu, bien avant

(1) WINANT. — Rapport présenté aux Gouvernements, aux employeurs et aux travailleurs des Etats membres de l'O. I. T. (Brochure, Montréal, février 1941).

la guerre, que le B. I. T. pourrait être obligé de quitter la Suisse et son pays de refuge était trouvé, on le pensait du moins ⁽²⁾.

Pour les deux rouages du B. I. T., le Conseil d'administration et le bureau, les différents problèmes qui se posaient furent étudiés.

SECTION I

Le Conseil d'Administration

Serait-il possible, au cas où une grave crise éclaterait, que le Conseil d'administration se réunisse aux dates de session prévues, et tous ses membres pourraient-ils gagner Genève assez rapidement ? Très probablement, le Conseil serait obligé de tenir une session extraordinaire pour décider des mesures exceptionnelles à prendre et il lui serait peut-être difficile ensuite de tenir, avec la même régularité qu'auparavant, des sessions trimestrielles. En effet, des questions urgentes devraient être réglées, une réunion du Conseil d'administration devrait avoir lieu sans différer, en toute hâte. Serait-il possible, dans une Europe en armes, que les trente-deux membres du Conseil arrivent à temps de leurs pays respectifs ?

Le bureau s'était déjà préoccupé de cette grave question et, dans son rapport, figurait le projet d'un organisme restreint pouvant se réunir dans les plus brefs délais. L'organe prévu restait aussi représentatif que possible et gardait le caractère tripartite du Conseil d'administration. Il aurait été composé de

(2) WINANT. — Rapport présenté aux Gouvernements, aux employeurs et aux travailleurs des Etats membres de l'O. I. T., février 1941.

huit représentants, délégués gouvernementaux, patronaux et ouvriers, et aurait compris les membres du bureau du Conseil d'administration. Ces derniers, d'ailleurs, était-il prévu, constitueraient à eux seuls le quorum nécessaire et auraient qualité pour prendre toutes les décisions s'imposant immédiatement.

Durant sa 86^e session⁽³⁾, le Conseil d'administration décida de déléguer ses pouvoirs à une commission de crise, au cas, bien entendu, où une guerre éclaterait. Le Conseil se basait sur le rapport de son bureau, et en adoptait l'idée d'un comité représentatif restreint, de huit membres, quatre gouvernementaux, deux patronaux et deux ouvriers⁽⁴⁾.

On prévoyait donc une réduction considérable du Conseil d'administration, puisque de trente-deux, on passait à huit membres pour cette commission. De là, une facilité beaucoup plus grande de réunion, permettant de décider rapidement des mesures d'urgence. Cette commission aurait par conséquent des pouvoirs extraordinaires qui prendraient effet par sa convocation par le président du Conseil d'administration ; celui-ci devait, autant que possible, avant de prendre cette décision, consulter les vice-présidents et le Directeur.

Enfin, en ce qui concerne les attributions du Con-

(3) Tenue à Genève du 2 au 4 février 1939, sous la présidence de M. Berg, cf. Bulletin officiel du B. I. T., vol. XXIV, n° 1, 30 avril 1939.

(4) Composition de la Commission : *Groupe gouvernemental*, Paal Berg, président du Conseil ; Goodrich, représentant des Etats-Unis ; Godart, représentant de la France ; Leggett, représentant de la Grande-Bretagne ; *Groupe des employeurs* : Oersted, danois, vice-président ; Forbes Watson, anglais ; *suppléants* : Lambert-Ribot, français ; Tzaut, suisse ; *Groupe des travailleurs* : Mertens, belge, vice-président ; Jouhaux, français ; *suppléants* : Hallsworth, anglais ; Schürch, suisse.

seil d'administration, elles seraient, en cas de guerre, provisoirement exercées par la commission. Ce serait elle, en attendant une autre décision, en attendant, plus particulièrement, que le Conseil pût se réunir, qui aurait pour mission de contrôler l'activité du bureau, d'approuver les décisions du Directeur, de décider si la session de la Conférence pourrait avoir lieu ou non et d'établir son ordre du jour. Si le Directeur venait à mourir ou à démissionner, c'est elle qui devrait décider de l'intérim, ou au besoin élire un nouveau Directeur. Elle devrait également recevoir les plaintes émanant des organisations intéressées et, si cela était nécessaire, provoquer la formation de commissions d'enquête, au cas où le gouvernement d'un Etat Membre se plaindrait d'un autre Membre, relativement à l'exécution d'une convention élaborée précédemment. Elle aurait enfin à gérer le budget ; il fallait prévoir pour celui-ci une sérieuse réduction, car les Etats en guerre seraient sans doute tentés d'envoyer moins de fonds à l'O.I.T. D'autre part, la collaboration de la S.D.N. pouvait être elle aussi amoindrie. Aussi, une réduction de 1.125.000 francs suisses fut-elle prévue par la 86^e session du Conseil pour le prochain exercice. La commission de crise devrait, en somme, remplacer le Conseil d'administration dans toutes ses attributions, en attendant que celui-ci puisse à nouveau s'en occuper et les lui reprenne.

SECTION II

Le Directeur et le Bureau

Nous avons vu, en étudiant les mesures préventives relatives au Conseil d'administration, qu'une évacuation de Genève par le B. I. T. était sérieusement envisagée. A ce propos, le Directeur, M. J.-G. Winant⁽⁵⁾, voyait ses pouvoirs accrus en cas de guerre. C'était à lui que revenait le pouvoir de décider de l'évacuation de Genève par le Bureau, s'il la jugeait nécessaire, sauf à faire approuver cette décision par la commission de crise. Cette grave décision pouvait donc être prise par le Directeur sous sa seule responsabilité, en vertu des pouvoirs extraordinaires qu'on lui reconnaissait et qu'il était nécessaire de lui accorder si on voulait que le départ de la Suisse pût se faire avec la rapidité désirable.

Les autres attributions du Directeur restaient les mêmes, sous le contrôle de la commission de crise. Il devait, pour la prochaine session de la Conférence, préparer son rapport annuel, contenant le résumé des rapports des Etats Membres, et ses vues personnelles sur le développement de l'O. I. T.

Ce rapport, nous l'avons vu, pourrait être incomplet du fait du retard, volontaire ou non, de certains pays. Il pouvait entreprendre des voyages dans les Etats Membres de l'O. I. T. pour établir avec eux un contact incessant et plus profond encore que par les correspondants établis dans ces différents pays. Il gardait enfin les mêmes pouvoirs de nomination et

(5) Devenu directeur à la date du 1^{er} janvier 1939, en remplacement de M. Butler.

de révocation sur le personnel du Bureau. Il n'était pas question, bien entendu, que ce personnel dût jamais perdre l'immunité diplomatique dont il jouissait en Suisse, même s'il devait quitter ce pays accueillant.

Quant aux travaux du B. I. T.⁽⁶⁾, il était possible de faire plusieurs prévisions à leur sujet. Lors de sa 86^e session⁽⁷⁾, le Conseil d'administration décida que le B. I. T. devait s'efforcer de maintenir son activité dans la mesure où les circonstances le permettraient. Celles-ci pouvaient, en effet, avoir beaucoup d'influence.

Il était légitime de penser que le B. I. T. pourrait rendre des services différents selon qu'ils s'adresseraient à des pays neutres ou à des pays belligérants. « L'O. I. T. est un centre d'informations et d'études, un centre qui continuera de fournir aux pays demeurés en dehors des hostilités — où la vie industrielle va se poursuivre à un rythme plus ou moins entravé — la documentation ou tous autres services que l'on a accoutumé d'attendre du Bureau, un centre d'études comparatives des nouveaux problèmes sociaux que la guerre portera au premier plan, tant chez les belligérants que chez les neutres ; un centre où les problèmes du règlement de la paix pourront être étudiés avec la participation des pays en guerre et des autres, et cela par les employeurs et les travailleurs, de même que par les gouvernements⁽⁸⁾ ».

(6) Cf. Informations sociales, vol. LXXI, n° 12, 18 septembre 1939 et vol. LXXIII, n° 10, 4 mars 1940. — Bulletin Officiel du B. I. T., vol. XXIV, n° 4, 27 décembre 1939. — Articles de la Revue internationale du Travail ; *Les problèmes de travail et de politique sociale et la guerre*, vol. XL, n° 5, nov. 1939 ; *Le B. I. T. regarde vers l'avenir*, vol. XLII, n° 4-5, octobre-novembre 1940.

(7) Cf. Bulletin Officiel du B. I. T., vol. XXIV, n° 1, 30 avril 1939.

(8) WINANT : *L'Organisation internationale du Travail en temps*

On prévoyait donc que, vis-à-vis des pays neutres, le B. I. T. s'efforcerait de continuer ses fonctions normales. Il devrait, par conséquent, recueillir dans tous les pays des informations sur la condition des travailleurs, des renseignements d'ordre législatif et social. Des difficultés très grandes pourraient lui être opposées, dues soit à la mauvaise volonté possible de certains pays, soit aux difficultés de communication.

De même, les relations qu'il doit entretenir avec les organisations patronales et ouvrières des Etats Membres se heurteraient à des difficultés nouvelles qu'il faudrait surmonter. Les missions des membres de son personnel pourraient être plus compliquées à cause des voyages pénibles. Mais il devrait essayer de répondre aux demandes en envoyant sur place les techniciens nécessaires pour aider à la préparation ou à la révision des lois sociales. Tout ce travail de documentation sociale générale aurait une importance accrue.

Dans les pays participant aux hostilités, de nombreux problèmes sociaux nouveaux se présenteraient, que le B. I. T. serait à même de résoudre mieux que quiconque. On pouvait, en effet, prévoir, en se basant sur l'exemple fourni par la guerre de 1914-18, que la désorganisation de la vie économique entraînerait des conséquences démesurées dans la vie sociale.

Une nouvelle répartition des activités économiques, par exemple, serait suivie d'une nouvelle répartition de la main-d'œuvre. Celle-ci ne serait plus qualifiée puisqu'elle comprendrait, pour une grande part, des femmes et des enfants.

de guerre, dans la Revue Internationale du Travail, vol. XL, n° 4, octobre 1939.

De ce fait, on pouvait craindre un accroissement des maladies professionnelles et des accidents du travail. L'alimentation pourrait se trouver insuffisante ; la durée du travail serait certainement augmentée dans nombre d'établissements travaillant pour la défense nationale. Il faudrait se préoccuper du problème des salaires réels, des allocations, de la rééducation professionnelle des blessés. Le B. I. T. disposerait donc d'un immense champ d'investigation nouveau.

Pour toutes ces études, il serait nécessaire plus que jamais que le B. I. T. subsiste et poursuive ses publications sur tous ces sujets sociaux, permettant aux intéressés de suivre de près le développement de la législation industrielle et de s'en inspirer. Il devrait être capable de donner tous les renseignements demandés et désirés et pour cela de longues recherches seraient nécessaires.

Les pays neufs plus particulièrement sans doute auraient besoin d'aide. Aussitôt après la déclaration de guerre, prévoyant les efforts que devrait fournir le B. I. T., M. Winant écrivait : « C'est un organe par l'intermédiaire duquel une collaboration technique désintéressée continuera d'être mise à la disposition des pays, notamment des pays d'outre-mer, dont les problèmes sociaux étaient aigus avant même que la guerre n'éclatât et que celle-ci ne peut qu'intensifier si elle a pour conséquence d'accélérer l'industrialisation de ces pays ⁽⁹⁾ ».

Du fait de la guerre, le B. I. T. aurait encore une

(9) WINANT : *L'Organisation internationale du Travail en temps de guerre*, Revue Internationale du Travail, vol. XL, n° 4, octobre 1939.

mission importante nouvelle. Par son influence qu'il devrait conserver, il lui faudrait essayer de limiter, dans la zone des hostilités comme en dehors d'elle, les ravages matériels et moraux dus aux profondes répercussions sociales et économiques.

Si la guerre éclatait, la tâche ne manquerait donc pas pour les vaillants défenseurs du patrimoine commun des hommes. Il leur faudrait déployer une énergie insurmontable, mais si leurs efforts leur permettaient de sortir de l'épreuve, meurtris peut-être, mais non brisés, quels services ne pourraient-ils pas encore rendre aux hommes ?

Malgré ces mesures de précaution, nul n'osait penser que les modifications de la situation internationale surviendraient aussi rapidement, et avec autant de violence. Grâce à elles, cependant, l'O. I. T. fut loin d'être prise au dépourvu, lorsque la crise éclata et l'on ne peut que se féliciter qu'un organisme aussi important au point de vue social et humain se soit préoccupé aussi longtemps à l'avance de son sort. C'est certainement en grande partie à sa prévoyance qu'il doit de ne pas avoir succombé, mais d'avoir résisté aussi vaillamment pour maintenir envers et contre tout une collaboration internationale indispensable aux progrès sociaux.

DEUXIEME PARTIE

La Guerre

La guerre éclate en septembre 1939 ; il est inutile d'en rappeler ici les phases, trop présentes à toutes les mémoires. L'O. I. T. est bien résolue à continuer à vivre cependant et les deux principes prévus par son Conseil d'administration entrent en action immédiatement. Il a été voté à l'unanimité, on s'en souvient, qu'il est nécessaire que l'O. I. T. continue à fonctionner et que l'œuvre qu'elle aura à accomplir présentera une importance exceptionnelle. L'O. I. T. va-t-elle pouvoir tenir les promesses faites par son Conseil d'administration, ou sera-t-elle entraînée par le tourbillon guerrier ?

Ces deux principes dictent le plan à suivre pour l'étude de l'O. I. T. pendant la guerre⁽¹⁾ : son fonctionnement et son œuvre.

(1) PHELAN : *L'Organisation internationale du Travail et la reconstruction économique et sociale*, chap. IV. — *L'O. I. T. pendant la crise*. — Raport à la Conférence de New-York. (Montréal, oct. 1941).

CHAPITRE PREMIER

Le Fonctionnement de l'O. I. T.

La guerre a eu naturellement des conséquences variées et très importantes sur le fonctionnement de l'O. I. T.

Sa composition⁽²⁾ a subi diverses modifications. Certains Etats n'en font plus partie depuis la guerre; les retraits effectifs de l'Italie et de l'U.R.S.S. ont été enregistrés en décembre 1939, celui du Japon en novembre 1940, celui de l'Espagne en mai 1941. Six pays de l'Amérique latine ont quitté l'O. I. T.: le Costa-Rica, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Paraguay et le Salvador. Au contraire, le Chili, la Hongrie, le Pérou et le Vénézuéla, qui se sont retirés de la S. D. N., font encore partie de l'O. I. T.

Ces départs ont amené également des changements dans la composition du Conseil d'administration où une sorte de déplacement des influences a eu lieu; à mesure que les pays européens perdaient des places, les pays des autres continents en gagnaient. Deux des principaux pays industriels sont maintenant les Etats-Unis et l'Inde. En février 1940, l'Italie et l'U.

(2) Cf. Informations Sociales, vol. LXXIII, n° 10, 4 mars 1940.

R.S.S. ont été remplacées par la Belgique et les Pays-Bas.

Les pays américains surtout ont pris plus d'importance et ce que M. Butler constatait dès 1938, dans son rapport, est plus vrai que jamais : « Si son activité ne s'est pas ralentie, l'Organisation ne trouve plus aussi nettement que dans les premières années de son existence les principaux éléments de sa force en Europe. Les pays extra-européens concourent désormais bien davantage au maintien de ses idéaux et de ses traditions⁽³⁾ ».

Si la guerre a eu de grandes répercussions sur la composition de l'O. I. T., elle n'en a pas eu moins sur son fonctionnement. De si grandes secousses ont agité tous les rouages de l'O. I. T. que le plus simple, pour en étudier le fonctionnement, paraît être de suivre un plan chronologique. Tout d'abord ses dirigeants ont pris les mesures préparées pour le cas où une crise éclaterait, ce sera l'objet d'une première section. Mais la crise est devenue aiguë. Il a fallu recourir à cette ultime ressource, l'évacuation de Genève, que nous étudierons dans une deuxième section. Enfin, le fonctionnement de l'O. I. T. à Montréal sera étudié dans une troisième section.

SECTION I

Mise en œuvre de la procédure prévue

La première mesure à prendre consistait à donner tout pouvoir à la commission de crise. Le président du Conseil d'administration, Paal Berg, par une dé-

(3) BUTLER : Rapport à la Conférence de 1938, p. 79.

claration du 19 septembre 1939⁽⁴⁾, reconnut qu'un état de crise existait. Cette déclaration décidait qu'en attendant que le Conseil d'administration pût se réunir, la commission de crise pourrait prendre toutes les décisions et agir à la place du Conseil. Celui-ci devrait se réunir dès que les circonstances le permettraient et reprendrait alors ses pouvoirs, à moins que la fin de l'état de crise ne fut constatée auparavant.

Sans la moindre perte de temps, la commission de crise se réunissait à Genève les 20 et 21 septembre 1939 pour tenir sa troisième session⁽⁵⁾. Au cours de ses deux premières sessions, elle avait envisagé les mesures à prendre en cas de circonstances exceptionnelles qui ont été étudiées dans la première partie.

Le moment était venu de les mettre en pratique. Selon les pouvoirs qui lui avaient été conférés par le Conseil d'administration et par la déclaration de Paal Berg, la commission agit au lieu et place du Conseil d'administration. Elle restait composée de huit membres, quatre gouvernementaux, deux employeurs et deux travailleurs⁽⁶⁾. Elle élut les membres du bureau du Conseil d'administration pour 1939-40. Ils seraient en même temps membres du bureau de la commission. M. Carter Goodrich est élu président à l'unanimité, les vice-présidents étant respective-

(4) Cf. Bulletin Officiel du B. I. T., vol. XXIV, n° 4, 27 décembre 1939.

(5) Cf. Bulletin Officiel du B. I. T., vol. XXIV, n° 4, 27 décembre 1939 et Informations sociales, vol. LXXII, n° 1, 2 octobre 1939.

(6) Membres gouvernementaux : Goodrich (E.-U.), Godart (France), Evans (Grande-Bretagne), Berg (Norvège) ; Membres employeurs : Oersted (Danemark), Tzaut (Suisse) suppléant sir John Forbes Watson ; Membres travailleurs : Mertens (Belgique), Jouhaux (France). — Cf. Bulletin Officiel du B. I. T., vol. XXIV, n° 4, 27 décembre 1939 et « *L'Année Sociale* ». Genève (10^e année), 1940.

ment M. Oersted pour les employeurs et M. Mertens pour les travailleurs.

La commission estima qu'elle ne pouvait attendre longtemps avant de se réunir à nouveau pour l'étude des graves questions nées de la guerre. Aussi tint-elle une nouvelle session du 10 au 12 octobre 1939 à Genève ⁽⁷⁾.

Son ordre du jour ⁽⁸⁾ était très chargé ; elle examina les réponses des gouvernements donnant leur appui à l'O. I. T. A cette date, trente-quatre Etats Membres avaient déjà répondu favorablement. Puis, elle s'occupa de la révision du budget ⁽⁹⁾ pour l'exercice 1940.

Les événements devaient, en effet, entraîner une nouvelle réduction du budget, car il fallait prévoir que bien des Etats Membres ne collaboreraient plus avec une égale ardeur. Pour que le B. I. T. pût fonctionner avec une efficacité aussi grande qu'avant-guerre, son budget, s'il ne pouvait être augmenté, au moins n'eût pas dû être diminué. Or, les questions financières étaient extrêmement préoccupantes ; la

(7) *Membres gouvernementaux* : Goodrich, Godart, Evans, Storvold suppléant Berg ; *Membres employeurs* : Oersted, Lambert-Ribot suppléant sir Forbes Watson ; *Membres travailleurs* : Mertens ; Jouhaux.

(8) Cf. Informations sociales, vol. LXXII, n° 5, 30 octobre 1939. — Ordre du Jour de la 4^e Session de la Commission : 1° Réponses des Gouvernements donnant leur appui à l'Organisation ; 2° Budget révisé de 1940 ; 3° Note sur l'activité du B. I. T. en temps de guerre ; 4° Rapport de la S. D. N. concernant le développement de la collaboration internationale dans le domaine économique et social ; 5° Note sur les décisions que la Commission pourrait prendre sur la base des documents du Conseil d'Administration préparés en vue de la session d'automne.

(9) Cf. Bulletin officiel du B. I. T., vol. XXIV, n° 1, 30 avril 1939 et n° 2, 31 juillet 1939. — Rapport Phelan : *Questions financières*, p. 92 (Montréal, oct. 1941). — Revue internationale du Travail, vol. XLV, n° 1 janvier 1942.

plus grande incertitude régnait depuis le début de la guerre quant aux rentrées de toutes les contributions qui l'alimentent. Le budget adopté par le Conseil d'administration pour 1940 était de 9.080.000 francs suisses. Il dut être ramené à 7.908.000 francs.

Pour obtenir cette compression, il fallut malheureusement se résoudre à de gros sacrifices, la seule politique à suivre ne pouvant être en l'occurrence que de réduire les dépenses au niveau des recettes prévues. Le budget des dépenses dut finalement être ramené à 4.208.000 francs suisses.

Il fallut faire de grandes réductions de personnel, à qui on donna le choix entre la suspension ou la démission avec indemnité. Les membres du personnel que l'on put conserver durent consentir à subir un prélèvement de 3 à 30 % sur leurs traitements. Cette réduction de personnel pourrait, si elle durait trop longtemps, devenir une cause sérieuse de faiblesse pour le B. I. T.

C'était une adaptation nécessaire et inévitable à l'état de crise actuel, mais ce sont des connaissances et des ressources techniques et intellectuelles dont le B. I. T. a dû se priver. Les services du B. I. T. continuent à vivre, et nous nous en convaincrons en étudiant l'œuvre du B. I. T. pendant la guerre, mais cette réduction de ses fonctionnaires lui est une douloureuse épreuve.

Lors de sa réunion d'octobre 1941, le Conseil d'administration a confirmé l'approbation du budget de 1941 qui avait été donnée par correspondance, télégraphiquement ; il a adopté le budget de l'O. I. T. pour 1942. La Conférence de 1941 a décidé qu'un

budget spécial de reconstruction devrait être préparé par le Directeur⁽¹⁰⁾.

La commission étudia encore une note sur les activités du B. I. T. en temps de guerre et un rapport de la S.D.N. concernant le développement de la collaboration internationale dans les domaines économiques et sociaux, ainsi qu'une note sur les décisions qu'elle pourrait être amenée à prendre sur la base des documents du Conseil d'administration préparés en vue de la session d'automne. Elle chargea le Bureau d'étudier les méthodes permettant d'aboutir à la ratification plus générale des conventions internationales du travail par les Etats fédératifs.

Enfin, chose importante, la commission décida que le Conseil d'administration serait convoqué pour janvier ou février 1940 et qu'il tiendrait une session à cette date, sauf imprévu. Le nombre des participants à la réunion de la commission permettait des prévisions favorables à une réunion plus nombreuse.

Le Conseil d'administration put, en effet, se réunir à Genève pour sa 89^e session, du 3 au 5 février 1940⁽¹¹⁾. Le nombre des participants y fut remarquable pour une période où les difficultés de communication étaient si grandes et témoignait de l'intérêt que ses dirigeants entendaient continuer de porter à l'O. I. T. et de l'effort qu'ils désiraient fournir.

(10) On peut noter que, si le B. I. T. voit ses fonds diminuer de bien des côtés, il est nettement encouragé d'autre part lorsqu'il reçoit des subventions comme celle de la « Carnegie Corporation » de New-York (cf. *Revue Internationale du Travail*, vol. XLV, n° 1, janvier 1942).

(11) Cf. *Informations sociales*, vol. LXXIII, n° 10, 4 mars 1940 et PHELAN : Rapport à la Conférence, Montréal, octobre 1941. — WINANT : Rapport aux gouvernements, aux employeurs et aux travailleurs des Etats membres, Montréal, février 1941.

Présidé par M. Goodrich, le Conseil approuva un programme d'activité du B. I. T. en temps de guerre et décida que la Conférence resterait convoquée à Genève, normalement, pour juin 1940.

Cependant, vu les circonstances, son ordre du jour fut modifié⁽¹²⁾ ; il comprendrait essentiellement l'examen des méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics, les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs en temps de guerre. Son bureau fut chargé de préparer un rapport pour servir de base aux débats. Il fut décidé que le Conseil d'administration tiendrait une session immédiatement avant celle de juin de la Conférence, selon l'usage.

Tandis que l'O. I. T. s'efforçait de continuer une vie aussi peu modifiée que possible, essayait de conserver pour tous ses rouages un fonctionnement normal, les événements se précipitaient. C'était l'invasion des Pays-Bas et de la Belgique, la défaite si rapide de la France. Des décisions immédiates s'imposaient et M. Phelan a rendu hommage au Directeur par cette simple phrase : « Par sa perspicacité et son courage, M. Winant a sauvé l'Organisation d'une crise de paralysie progressive à l'époque la plus critique de son histoire⁽¹³⁾ ».

(12) L'ordre du jour prévu par le Conseil d'administration lors de sa 86^e session à Genève en février 1939 était celui-ci : 1^o Organisation de l'inspection du travail ; 2^o Repos hebdomadaire dans le commerce et les bureaux ; 3^o Prescriptions de sécurité pour les travailleurs de fond dans les mines de charbon ; 4^o Droits des exécutants en matière de radiodiffusion, de télévision et de reproduction mécanique des sons. (Cf. Bulletin officiel du B. I. T., vol. XXIV, n^o 1, 30 avril 1939). Il était nécessaire de remettre l'étude de ces questions à plus tard pour parer à des problèmes plus urgents.

(13) PHELAN : *L'O. I. T. et la reconstruction économique et sociale*. Rapport du Directeur par intérim du B. I. T. à la Conférence de l'O. I. T. (Brochure, Montréal, octobre 1941).

SECTION II

La crise aiguë. — Le transfert à Montréal ⁽¹⁴⁾

1^o *Mai 1940.*

La commission de crise, réunie en toute urgence, décida, dans la nuit du 9 mai 1940, que la Conférence ne pourrait avoir lieu en juin dans de telles circonstances et qu'elle devait être ajournée. Les membres du Conseil d'administration donnèrent leur approbation à cette décision par télégramme.

Aussitôt, tous les gouvernements des Etats Membres furent avertis télégraphiquement que la Conférence était ajournée. La réunion que devait tenir le Conseil d'administration en juin fut également ajournée, la commission des migrations qui devait se réunir fut contremandée. M. Winant fit un voyage à Paris et à Londres pour savoir si l'O. I. T. pouvait continuer à compter sur l'appui de la France et de la Grande-Bretagne. Il trouva auprès des deux gouvernements l'assurance qu'on soutiendrait le B. I. T.; les associations d'employeurs et de travailleurs réitérèrent également des déclarations d'appui au grand organisme international.

Cependant, des préparatifs furent faits en vue de l'évacuation de Genève en cas de nécessité; le territoire suisse, en effet, se voyait peu à peu encerclé par les allemands et leurs alliés. Or, « il était capital que l'Organisation conservât une entière liberté de parole et d'action, mais c'eût été bien mal reconnaître l'hospitalité offerte par le gouvernement et le

(14) Se reporter au rapport présenté aux gouvernements, aux employeurs et aux travailleurs des Etats membres de l'O. I. T. par Winant (Broch. Montréal, février 1941.)

peuple suisses pendant tant d'années que d'ajouter à la difficulté de leur situation en tentant d'exercer ces libertés sur le sol suisse⁽¹⁵⁾ ».

Dès le 3 mai 1940, une lettre du gouvernement suisse au Directeur l'invitait à la prudence dans les discussions : « Le Conseil fédéral vous fait savoir qu'à son avis les débats doivent être strictement limités aux objets figurant à l'ordre du jour et que toute discussion politique devrait être évitée⁽¹⁶⁾ ».

2° *Le transfert à Montréal*⁽¹⁷⁾.

Des consultations furent entreprises par le Directeur pour connaître l'avis des divers membres du Conseil d'administration : le B. I. T. ne devrait-il pas quitter Genève s'il voulait continuer à agir librement ? Comment pourrait-il poursuivre ses communications avec les Etats Membres s'il demeurerait isolé de la plupart d'entre eux ? Ces consultations ne purent avoir lieu qu'avec de grandes complications et ne purent avoir qu'un caractère officieux, car les trois membres du bureau du Conseil d'administration eux-mêmes ne pouvaient se réunir à la même date.

Parallèlement, le Directeur entreprit de trouver un refuge pour l'O. I. T. et entama des négociations préliminaires avec les gouvernements. Il quitta la Suisse au début de juillet pour un voyage de consultation. En août, le gouvernement canadien se déclara d'accord officiellement pour que le B. I. T. vienne s'abri-

(15) WINANT : Rapport, Montréal, février 1941.

(16) Cité dans le rapport de M. Winant aux gouvernements, aux employeurs et aux travailleurs des Etats membres, Montréal, février 1941.

(17) Cf. Revue Internationale du Travail, vol. XLII, n°s 4 et 5, octobre-novembre 1940 dans les Informations Sociales, p. 246.

ter dans son pays. Depuis sa fondation, le Canada avait toujours été un chaud partisan de l'O. I. T.

Mais le transfert effectif du personnel de Genève au Canada ne devait pas s'accomplir sans de grandes difficultés pratiques dues à la situation des transports en Europe occidentale et à la presque impossibilité d'obtenir les visas nécessaires.

Cependant, quarante membres du personnel purent s'embarquer peu à peu et le B. I. T. s'installa à l'Université Mac-Gill à Montréal, dont les locaux furent mis à sa disposition par le gouvernement canadien. Il fut accueilli avec chaleur par de nombreuses associations canadiennes qui votèrent des résolutions de bienvenue au personnel du B. I. T.⁽¹⁸⁾

Par câblogramme, le Directeur informa les gouvernements des Etats Membres qu'il avait autorisé le transfert temporaire au Canada du personnel indispensable au B. I. T., en vertu de ses pouvoirs exceptionnels.

Tous les gouvernements répondirent à cette communication par un assentiment ; la Suisse et la France toutefois émirent des réserves, la première relativement à la situation à l'avenir des services du B. I. T. demeurant à Genève, la seconde relativement au personnel français ainsi transporté dans un Etat belligérant.

Par un câblogramme ultérieur, le Directeur tint à fournir des détails aux gouvernements des Etats Membres et aux membres du Conseil d'administration.

(18) En particulier l'Association internationale des Fonctionnaires des services gouvernementaux du Travail, le Congrès canadien des Métiers et du Travail et la Fédération du Travail du Wisconsin. Cf. *Revue Internationale du Travail*, vol. XLII, n°s 4 et 5 octobre-novembre 1940, p. 246.

Il ne faudrait d'ailleurs pas croire que Montréal ait été substitué à Genève comme centre où toutes les activités de l'O. I. T. seront désormais concentrées. Le B. I. T. n'a pas cessé de fonctionner à Genève ; un petit nombre de fonctionnaires y demeurent pour maintenir le contact avec l'Europe continentale.

Les archives sont restées également dans le bâtiment de Genève et le personnel doit pouvoir envoyer aux fonctionnaires des autres centres les informations qu'il leur est possible d'en tirer ; il y a encore des besognes administratives à effectuer concernant, en particulier, les membres du personnel dont les contrats sont suspendus ou résiliés.

M. Phelan le fait bien remarquer dans son rapport : « La décision par laquelle le siège du B. I. T. a été à l'origine fixé à Genève n'a pas été abrogée⁽¹⁹⁾ ». On peut penser que, lorsque des jours meilleurs reviennent, le B. I. T. retournera dans le pays qui l'a hébergé pendant vingt années.

A Montréal, le B. I. T. garde les prérogatives et l'indépendance d'une institution internationale ; le premier ministre du Canada, M. Mackenzie King et M. Norman Mac Larty, ministre du travail, ont pris des mesures pour que le B. I. T. garde la même indépendance qu'en Suisse à l'égard de l'influence d'un pays quelconque. Le statut diplomatique est conservé à ses membres.

(19) PHELAN : *L'O. I. T. et la reconstruction économique et sociale*. Rapport à la Conférence de 1941.

SECTION III

Le fonctionnement de l'O. I. T. à Montréal

Peu après son installation à Montréal, alors qu'il cherchait à se remettre sérieusement à l'ouvrage, le Bureau eut un nouveau heurt à subir dans son fonctionnement. Son Directeur, M. Winant, donna sa démission pour accepter le poste d'ambassadeur des Etats-Unis en Grande-Bretagne⁽²⁰⁾. Elle fut acceptée, selon l'usage, par le président du Conseil d'administration, M. Goodrich, et prit effet à partir du 15 février 1941.

M. E.-J. Phelan, Directeur-adjoint, fut nommé Directeur par intérim, en attendant que le Conseil d'administration puisse nommer un Directeur.

Le B. I. T. aurait voulu, le plus rapidement possible, renouer la tradition des conférences officielles annuelles. Mais il se heurtait évidemment à des difficultés presque insurmontables pour tenir des réunions vraiment représentatives. Des délais étaient inévitables et c'est ainsi que les premières réunions importantes, depuis la session du Conseil d'administration de février 1940 ne purent avoir lieu qu'en octobre 1941.

Les membres du Conseil d'administration furent consultés par la voie télégraphique sur le point de savoir s'ils désiraient qu'une réunion plus ample fût tenue et s'ils la jugeaient opportune. Sur leur réponse affirmative, une conférence fut convoquée par une lettre envoyée à plus de quarante Etats Membres⁽²¹⁾.

(20) Cf. *Revue Internationale du Travail*, vol. XLIII, n° 3, mars 1941. Message d'adieu de M. Winant.

(21) *Revue Internationale du Travail*, vol. XLIV, n° 3, septembre 1941.

Il était bien entendu que ce serait une Conférence spéciale, une Conférence extraordinaire de l'O. I. T. Elle ne jouirait donc pas des attributions constitutionnelles habituelles des Conférences officielles annuelles régulières. Cela serait d'ailleurs sans importance ; pendant la crise actuelle, il ne pouvait être question d'envisager l'élaboration de conventions nouvelles ou même de recommandations que tous les gouvernements, même neutres, ne pouvaient s'engager à respecter. Mais la Conférence n'en aurait pas moins une œuvre importante à accomplir : elle devrait chercher à définir les tâches de l'Organisation dans l'avenir.

En même temps que la Conférence, le Conseil d'administration était convoqué à New-York où il se réunit pour sa 90^e session les 25 octobre, 29 octobre et 5 novembre 1941⁽²²⁾.

Un certain nombre de membres étaient absents du fait des circonstances. Cependant, treize gouvernements⁽²³⁾ étaient représentés ; six membres employeurs et huit travailleurs étaient présents.

Le Conseil d'administration suspendit la clause de son règlement prévoyant l'élection d'un nouveau bureau, en raison des circonstances spéciales de cette réunion. M. Goodrich resta donc président. Mais l'absence des vice-présidents employeur et travailleur obligea cependant à de nouvelles élections : M. Hallsworth, délégué travailleur de Grande-Breta-

(22) Cf. Revue Internationale du Travail (informations sociales), vol. XLV, n° I, janvier 1942.

(23) La Belgique, le Brésil, le Canada, le Chili, la Chine, la France, la Grande-Bretagne, l'Inde, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne et la Yougoslavie.

gne, et M. Lamuraglia, délégué employeur argentin, furent élus.

Le Conseil se réunissait pour la première fois depuis le départ de M. Winant,; aussi adopta-t-il une résolution d'hommage à celui-ci. Il confia les pouvoirs et les charges du Directeur à M. Phelan en qualité de Directeur par intérim, et celui-ci fit au Conseil d'administration une déclaration de loyauté.

Le Conseil, qui n'en avait pas encore eu l'occasion, exprima sa gratitude au gouvernement canadien pour l'accueil cordial que le B. I. T. a reçu dans ce pays, pour l'assistance qui lui a permis, nous l'avons vu, de conserver son caractère international.

Il s'occupa de la procédure qu'on avait été obligé de suivre en raison des circonstances et voulut la régulariser. C'est pourquoi il fut décidé d'autoriser la consultation des membres du Conseil d'administration par la voie télégraphique, à titre de procédure exceptionnelle.

D'autre part, la composition de la commission de crise ne répondait plus aux conditions dans lesquelles fonctionne actuellement l'O. I. T. Elle fut dissoute et une nouvelle commission fut nommée, comprenant des membres choisis de manière à permettre à la commission de se réunir des deux côtés de l'Atlantique. Cette nouvelle commission doit fonctionner seulement pendant la durée des hostilités.

Elle est composée de trois membres employeurs⁽²⁴⁾, trois membres travailleurs et six membres gouver-

(24) *Membres employeurs* : sir Forbes Watson (Grande-Bretagne), Oersted (Danemark), Harriman (Etats-Unis) ; *Membres travailleurs*, Hallsworth (Grande-Bretagne), Rens (Belgique), Watt (Etats-Unis): Cf. *Revue Internationale du Travail*, vol. XLV, n° 1, janvier 1942.

nementaux représentant les Etats-Unis, le Canada, la Grande-Bretagne, l'Inde, le Mexique et les Pays-Bas, ayant pour suppléants le Brésil, le Chili, la Chine, la Norvège, la Pologne, et la Yougo-Slavie ; un système de roulement est établi entre le Mexique, le Chili et le Brésil d'une part, les Pays-Bas et les autres Etats européens ayant leur gouvernement à Londres d'autre part.

La commission de crise devrait se réunir à Londres, si possible, au début de l'année 1942 ; le Directeur par intérim fut chargé de préparer les propositions à soumettre à cette réunion.

En même temps que le Conseil, et comme il avait été prévu, la Conférence put se tenir à New-York, du 27 octobre au 5 novembre 1941 ⁽²⁵⁾. La séance de clôture eut lieu à la Maison-Blanche, à Washington, le 6 novembre.

La composition de la Conférence fut remarquable et confère une grande autorité aux décisions prises: trente-quatre Etats Membres s'y firent représenter, dont vingt-deux par des délégations tripartites complètes. Plus spécialement, la représentation gouvernementale fut excessivement forte. On sentait que les gouvernements avaient eu à cœur de montrer l'intérêt qu'ils continuent de porter à l'O. I. T. par l'envoi de représentants distingués.

Pour les Etats-Unis, par exemple, c'étaient le secrétaire d'Etat au Travail et l'un des sous-secrétaires du département d'Etat, pour la Grande-Bretagne, M. Attlee, deuxième porte-parole du gouvernement à

(25) Cf. Revue Internationale du Travail, vol. XLV, n° 1, janvier 1942.

la Chambre des Communes et chef du parti travailliste.

La Belgique, la Bolivie, le Canada, le Chili, la Grèce, le Luxembourg, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, la Tchéco-Slovaquie et la Yougo-Slavie étaient représentés par des membres de leurs conseils des ministres ; Cuba, l'Equateur et le Pérou par des Directeurs du Travail et des Sous-Secrétaires d'Etat au Travail ; l'Argentine et le Brésil par de hautes personnalités diplomatiques ; l'Uruguay par le président de l'Institut des Assurances Sociales. Les gouvernements de Chine, de l'Inde, de l'Iran, de la Thaïlande, de l'Egypte, de l'Union de l'Afrique du Sud, de la France s'étaient également fait représenter. Miss Frances Perkins, déléguée gouvernementale des Etats-Unis, fut élue présidente.

L'ordre du jour avait été fixé par le Conseil d'administration et comprenait deux points : le rapport du Directeur par intérim sur l'O. I. T. et la reconstruction économique et sociale devait d'abord être examiné ; puis un rapport sur les méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics, les organisations professionnelles ouvrières et patronales pendant la guerre. Il nous semble préférable d'étudier les débats de la Conférence dans leur ensemble et tels qu'ils se sont tenus, plutôt que de les fragmenter en différents exposés, quitte à les rappeler lorsque nous nous occuperons de l'avenir de l'O. I. T., dont il fut constamment question.

Le débat sur le rapport du Directeur eut une ampleur inaccoutumée en séance plénière : soixante-six délégués et conseillers techniques représentant vingt-

sept pays prirent la parole, soit trente-cinq délégués gouvernementaux, quatorze employeurs et dix-sept travailleurs. C'est que cet examen général des problèmes sociaux de l'époque actuelle et du rôle de l'Organisation dans le présent et dans l'avenir avait une grande importance. L'unité d'orientation du débat fut son trait dominant, unité inaccoutumée que M. Phélan, dans sa réponse, attribua à « une foi commune dans la démocratie de l'O. I. T., qui embrasse tous les membres de l'Organisation ».

M. Goodrich, dans son discours d'ouverture, déclarait que les problèmes sociaux sont au premier plan des préoccupations des Etats : « La vie quotidienne des travailleurs est devenue le problème central de la politique des Etats ». Dans le rapport du Directeur, un paragraphe s'intitule « la montée de l'objectif social ».

Pendant les débats, on sentit à différentes reprises, que cette vue était fort juste et que « les objectifs sociaux, qui prennent aujourd'hui une place prépondérante, ne se limitent pas au domaine assez restreint des conditions de travail, mais incluent celui, beaucoup plus vaste, des conditions de vie ». Dans son allocution présidentielle, Miss Frances Perkins fit remarquer que « le chômage, créé par l'homme, ne devrait pas exister et ne s'impose nullement dans le monde d'après-guerre » si l'on étend « considérablement la responsabilité de la collectivité, surtout dans les trois domaines capitaux de la santé publique, de l'alimentation et du logement ».

Au cours du débat, il fut constamment question de la relation étroite qui existe entre les objectifs sociaux et économiques. M. Oldenbroeck, délégué des

travailleurs des Pays-Bas, déclara, dès le début de la discussion, qu'« afin de pouvoir accomplir sa tâche, le B. I. T. devra, plus encore que dans le passé, s'occuper de questions économiques ». Une approbation générale accueillit cette conception de la reconstruction du monde, où facteurs économiques et sociaux tiendraient mutuellement compte de leur existence.

M. Spaak, délégué belge, alla plus loin encore dans cette voie, disant « qu'il y a dès maintenant une obligation essentielle à créer à côté du B. I. T. ou dans son sein, dans tous les cas travaillant avec lui dans une action coordonnée, les organisations économiques qui nous permettront d'étudier le monde économique de demain, qui nous permettront de réaliser notre programme social ».

Cependant, certains représentants des employeurs hésitèrent devant cette tendance de l'O. I. T. à s'occuper de l'économie. D'autres, au contraire, comme M. Falter, délégué des employeurs polonais, approuvèrent hautement, disant : « Il ne peut y avoir de paix permanente, ni de progrès social stable sans une collaboration économique internationale », et il ajouta, ne laissant peser aucune équivoque : « Je me rends compte que nous avons devant nous un bon nombre de barrières où se pose la question de la compétence relative des diverses organisations. Toutefois, je pense que les nécessités de la vie ne peuvent s'adapter aux organisations, mais, au contraire, que les organisations doivent se conformer aux besoins de l'existence ».

Partant de cet aspect de la reconstruction envisagée sous l'angle économique, les délégués en vinrent

à une vue politique, car la reconstruction économique ne peut se faire que si les fondements politiques sont fermes.

C'est ce que M. Attlee, délégué gouvernemental de Grande-Bretagne, fit remarquer par ces paroles : « Si, comme je le crois, il est une condition indispensable pour l'établissement d'une paix durable que ses fondations économiques soient posées solidement et d'aplomb, il est également vrai que cette condition ne peut être assurée tant que la crainte de l'agression n'est pas éliminée ».

Et l'on entra pleinement dans le sujet du rapport : la reconstruction économique et sociale. Cette reconstruction, il ne faut pas attendre le traité de paix pour la préparer : « il faut agir dès à présent pour que la fin de la guerre ne nous trouve pas sans préparation », déclara M. Attlee. Dès maintenant, il est nécessaire d'étudier les problèmes qui se poseront pour transformer l'économie de guerre en économie de paix.

Tout de suite, M. Van Zeeland désira poser ce principe : « La reconstruction du monde se fera sur la base de la collaboration internationale, ou elle échouera ». Il reprenait ainsi l'idée développée par M. Phelan dans son rapport : « Une organisation internationale bien comprise est indispensable pour poser les conditions qui permettront aux libertés nationales de s'exercer avec efficacité et sûreté. La solution des problèmes économiques et sociaux qui surgiront à la fin de la guerre exigera que les autorités nationales fassent un plein usage de leurs pouvoirs sur le terrain national. Concurrément, des mesures internationales auront à être prises par les organes

internationaux appropriés, si l'on veut que ces actions nationales soient efficaces et ne soient pas entravées ou rendues impossible par des circonstances échappant à leur contrôle ».

En parlant d'« organes internationaux appropriés », il est évident que c'est surtout à l'O. I. T. que songeait M. Phelan. Il fut suivi sur ce chemin par les délégués, M. Attlee déclarant : « Si nous voulons éviter les erreurs passées, il faut réaliser la collaboration internationale la plus complète ». Les délégués travailleurs le comprirent bien et leur revendication la plus constante et la plus importante consista à réclamer leur droit à être représentés à toute conférence de paix par l'intermédiaire de l'O. I. T. Le président du groupe des employeurs, Sir John Forbes Watson, s'est déclaré convaincu « que les organisations d'employeurs et de travailleurs joueraient un rôle dans le processus de reconstruction ».

Au cours du débat, les délégués de l'Amérique du Sud, et en particulier M. Santos Munoz, délégué gouvernemental argentin, demandèrent le développement de l'œuvre de l'O. I. T. dans leur pays, pour des problèmes spéciaux comme pour une assistance technique générale. M. Phelan lui donna immédiatement l'assurance que le Bureau continuerait à faire tout son possible pour répondre, comme il l'a fait pendant ces deux dernières années, aux demandes à l'aide des gouvernements.

On se préoccupa également des questions sociales orientales. Sir Shanmukham Chetty, délégué gouvernemental de l'Inde, dit qu'il faudrait « permettre, par une action internationale plus vigoureuse, d'élever le niveau de vie des travailleurs des pays d'Orient,

en ce qui concerne le logement, l'alimentation, l'hygiène et l'instruction, y compris la formation technique et professionnelle ». Une conférence régionale asiatique fut envisagée.

Enfin, une certaine décentralisation de l'œuvre de l'O. I. T. fut jugée nécessaire par M. Hallsworth, président du groupe des travailleurs. Le Bureau devrait avoir à Londres une succursale importante, ayant un personnel assez nombreux et compétent pour fournir le secrétariat d'une commission de reconstruction européenne. Cette suggestion serait d'ailleurs susceptible d'être développée en une œuvre plus vaste et plus importante qu'une simple adaptation aux circonstances actuelles.

Le débat sur les méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics, les employeurs et les travailleurs pendant la guerre fut examiné par la Conférence siégeant en commissions. Il traita principalement des problèmes de travail en temps de guerre. Ils ne furent d'ailleurs pas examinés en détail, travail qui exige un temps dont ne disposaient pas les délégués. Mais des principes de base sur lesquels tous se mirent d'accord furent posés. L'accord entre les employeurs et les travailleurs pour éviter les conflits du travail en temps de guerre fut noté, pour la Grande-Bretagne en particulier.

« Du point de vue formel, cette Conférence n'était pas une session de la Conférence Internationale du Travail. En conséquence, elle n'avait pas qualité pour adopter des conventions et des recommandations selon la procédure prévue par la constitution de l'O. I. T. ; l'importance de ses travaux sera mesurée

par l'influence qu'exerceront les débats et par les suites qui seront données aux importantes résolutions adoptées ⁽²⁶⁾ ».

Quelques délégués auraient désiré que la Conférence donne des formules précises sur les différents régimes en vigueur dans le monde, à propos des rapports qui lui furent soumis. Mais la Conférence préféra adopter, après le débat sur la collaboration des pouvoirs publics, des employeurs et des travailleurs en temps de guerre, des résolutions conçues en termes généraux. La principale reconnaît « l'importance permanente de la collaboration entre les pouvoirs publics, les organisations d'employeurs et de travailleurs et l'importance particulière de la collaboration pour la défense nationale et la reconstruction d'après-guerre ». Selon les représentants de la Conférence, seules les institutions démocratiques établissant la liberté d'association des travailleurs et des employeurs permettent une collaboration vraie.

Certes, les méthodes de collaboration doivent varier suivant les circonstances : une autre résolution recommande « que dans les institutions gouvernementales, dont les fonctions comprennent l'élaboration et l'exécution de programmes affectant directement ou indirectement des intérêts des travailleurs et des employeurs, les organismes chargés de la préparation et de l'application de ces programmes comprennent des porte-paroles représentatifs et responsables des travailleurs et des employeurs agissant en commun avec leur gouvernement ».

(26) Cf. Revue Internationale du Travail, vol. XLV, n° 1, janvier 1942, p. 2.

Les résolutions adoptées après le débat sur la reconstruction concernant l'avenir de l'O. I. T., seront étudiées dans la Troisième partie de cette thèse.

Une troisième résolution demande aux gouvernements de fournir au Bureau des informations sur le fonctionnement de leur système de collaboration et invite le Conseil d'administration à prendre des mesures en vue d'assurer l'utilisation entière des ressources de l'O. I. T. pour que la pratique de la collaboration se développe.

Une résolution spéciale pour les pays d'Amérique est relative à leurs difficultés économiques. Elle préconise des mesures pour restreindre le chômage et améliorer le commerce d'exportation ; le Conseil d'administration devrait créer une commission pour encourager l'échange des produits entre pays américains. Le Conseil est prié de collaborer au Bureau régional d'informations et d'études économiques créé par la Conférence régionale des pays du Rio de la Plata.

La Conférence de New-York de novembre 1941, par le seul fait qu'elle a eu lieu, présente une grande importance. Si le fonctionnement de l'O. I. T. a subi bien des perturbations durant ces premières années de guerre, on peut penser qu'il a maintenant repris à peu près normalement. Il faut espérer que, grâce à cela, l'œuvre de l'O. I. T. pourra encore se développer.

CHAPITRE II

L'Œuvre de l'O.I.T.

Ce serait déjà un magnifique résultat pour l'O.I.T. que d'avoir survécu pendant cette crise effroyable. Elle pourrait s'en contenter, vivant sur son passé dont elle a le droit d'être fière, satisfaite de l'œuvre accomplie en vingt ans, heureuse de n'être pas morte et attendant des jours meilleurs pour sortir d'un état léthargique. Mais vivoter en attendant l'avenir, rester dans un coin sans bouger ne suffisait pas à l'O. I.T. Comment ferait-elle cependant pour continuer son œuvre avec les moyens d'action très amoindris qu'elle possédait ? Elle a fait tous ses efforts pour maintenir son activité à un niveau maximum. Elle ne pouvait agir par les moyens normaux d'avant-guerre : les conventions et les recommandations. Outre que pendant de nombreux mois, il ne put y avoir de réunion suffisamment importante, de conférence permettant d'élaborer des conventions ou des recommandations, il n'était pas opportun d'en édifier, car dans bien des pays on ne pourrait les ratifier tant qu'on serait dans cette situation instable créée par la guerre.

Lors de la session du Conseil d'administration de 1940, M. Godart faisait remarquer qu'une nation en légitime défense pouvait être amenée à ne plus appliquer des conventions internationales ratifiées par elle. Dès lors, pourquoi faire de nouvelles conventions tant qu'elles seraient destinées d'avance à ne pas être ratifiées.

Mais si l'œuvre d'avant-guerre essentielle de l'O. I. T. est devenue nulle pendant la guerre, quelle a bien pu être son action depuis septembre 1939 ? Comment a-t-elle réussi, malgré tout, à faire progresser la justice sociale ?

« Le B. I. T. continue à exister légalement ; en fait, il poursuit son œuvre, bien que l'état de guerre ait sans doute restreint son activité... Il ne faut pas trop lui demander, même si sa vitalité s'est activement manifestée et si sa voix se fait entendre au milieu des rafales de la guerre : il cherche au moins à tenir la conscience sociale en éveil ⁽¹⁾ ». On peut, dans l'œuvre du B. I. T. pendant la guerre, distinguer celle qui poursuit l'œuvre commencée pendant la paix et, d'autre part, celle qui suit de nouvelles méthodes pour s'adapter aux besoins nouveaux nés de la guerre.

En examinant ces deux points, nous aurons l'occasion d'étudier tous les progrès réalisés depuis septembre 1939.

(1) Organe du Parti social-démocrate hongrois. (Cité dans Revue Internationale du Travail, vol. XLIV, n° 3, septembre 1941, p. 313.

SECTION I

L'œuvre de l'O. I. T. répondant aux besoins anciens

L'Organisation continue à exercer son action dans quatre centres principaux, à Washington, Londres, Delhi et Shanghai. Le bureau de Londres prend une grande importance à cause des nombreux gouvernements actuellement établis en Grande-Bretagne. C'est ainsi que pendant le débat sur le rapport du Directeur à la Conférence de 1941, il fut question de prendre certaines mesures provisoires de décentralisation de l'œuvre de l'O. I. T. Londres deviendrait une succursale importante du B. I. T. constituant un noyau de personnel de recherches susceptible de fonctionner comme secrétariat d'une commission de reconstruction opérant en Europe.

Un réseau de correspondants est maintenu, et même développé, dans une vingtaine de pays. Ils accomplissent un travail utile de réunion et d'analyse d'informations pour une quarantaine de nationalités différentes.

Lorsqu'on ne peut s'occuper, à propos de l'œuvre de l'O. I. T., de nouvelles conventions ou recommandations, il est tout naturel de songer aux anciennes. Ont-elles été ratifiées par de nouveaux pays pendant la guerre ⁽²⁾ ? Donnons d'abord le chiffre total des ratifications : entre septembre 1939 et septembre 1941, il a passé de 859 à 882. Pendant les deux premières années des hostilités, ces 23 ratifications se répartissent assez également : 10 ratifications jus-

(2) PHELAN : Rapport à la Conférence de New-York. (Montréal, octobre 1941) : *Les ratifications*, p. 80.

qu'en mars 1940, 13 de mars 1940 à septembre 1941 ont été enregistrées par le Secrétariat de la S. D. N.

Ces nouvelles ratifications ont été déposées par l'Australie, la Chine, l'Egypte, l'Irak, l'Iran, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse. Les conventions ratifiées, si elles ne sont pas les plus importantes, montrent au moins le désir de ces Etats de donner plus de bien-être à différentes catégories de travailleurs. Ce sont les conventions sur le placement des marins de 1920, sur le droit d'association (agriculture) et l'emploi de la céruse (peinture) de 1921, sur le travail de nuit (boulangerie) de 1925, sur le travail forcé de 1930, sur les maladies professionnelles (révisée) et sur les travaux souterrains (femmes) de 1934, sur la durée du travail dans les mines de charbon (révisée) de 1935, sur les brevets de capacité des officiers, sur les obligations de l'armateur en cas de maladie ou d'accident des gens de mer et sur l'âge minimum (travail maritime) (révisée) de 1936, sur les prescriptions de sécurité (bâtiment) de 1937, sur les statistiques des salaires et des heures de travail de 1938⁽³⁾.

L'œuvre de l'O. I. T. continue donc à se développer. Si l'on ne peut rédiger de nouvelles conventions, il est permis de remarquer que les Etats Membres ne se détournent pas des anciennes et montrent, au contraire, par de nouvelles ratifications, qu'ils com-

(3) Consulter les tableaux sur le progrès des ratifications dans les Informations Sociales, vol. LXXII, n° 10, 4 décembre 1939 et vol. LXXIII, n° 10, 4 mars 1940.

Il n'a pas paru de nouveau tableau depuis cette date, mais la Revue Internationale du Travail publie les nouvelles ratifications au jour le jour. Voir Revue Internationale du Travail, vol. XLII, n° 2-3, août-septembre 1940 ; vol. XLII, n° 6, décembre 1940 ; vol. XLIV n° 3, septembre 1941 ; vol. XLIV, n° 4, octobre 1941.

prennent l'importance de ces conventions internationales et qu'ils restent prêts à en ratifier de nouvelles dès qu'il sera possible d'en faire⁽⁴⁾.

Ce n'est pas seulement par de nouvelles ratifications que les Etats Membres prouvent leur attachement aux conventions élaborées par les Conférences, c'est encore par l'exécution qu'ils en font dans leurs pays. Il ne suffit pas de ratifier des conventions internationales et de montrer ainsi son bon vouloir, il faut encore veiller à ce qu'elles soient bien mises en application. L'O. I. T. en est informée par des rapports des gouvernements concernant la mise à exécution dans leurs pays des textes votés. Ces rapports, du fait de la guerre, ont naturellement subi de grands retards. La commission d'experts qui les examinait n'a pu se réunir depuis le début de mai 1940.

Toutefois, un certain nombre de rapports sont par-

(4) Il est intéressant de noter particulièrement les cinq ratifications déposées par la Suisse le 23 mai 1940 et celle déposée par le Mexique le 4 juillet 1941. On sait que les Etats fédéraux jouissent d'un statut particulier quant aux ratifications, les Etats membres de la fédération ayant le pouvoir de ratifier chacun la convention internationale du travail, alors que l'organe fédéral ne peut le faire. En 1935, cette question fut portée devant la cour suprême du Canada. Les Chambres fédérales peuvent-elles légiférer en matière de réglementation des conditions du travail, celle-ci étant jusqu'alors du ressort des parlements provinciaux ? Le changement de procédure avait été approuvé par le Parlement fédéral. Les Etats-Unis, le Mexique, la Suisse trouvent là un obstacle sérieux aux ratifications qu'ils voudraient faire. Il est certain que la guerre provoque peu à peu l'unité dans les Etats fédératifs. L'esprit de solidarité politique qui unit les Etats domine l'esprit particulariste dans de telles circonstances. La commission de crise comprenant qu'une évolution était en cours, décida d'en profiter et chargea, lors de sa Quatrième session, le Bureau d'étudier les méthodes permettant d'aboutir à une ratification plus générale des conventions internationales du travail par les Etats fédératifs.

Cf. DURAND : *Les Etats fédéraux*, Paris, 1930. — BUTLER : Rapports du Directeur à la 19^e et à la 20^e session de la Conférence. Genève, 1935 et 1936. Bulletin officiel du B. I. T., vol. XXIV, 4 décembre 1939, n^o 4.

venus au B. I. T. en 1941 pour la période allant du 1^{er} octobre 1939 au 30 septembre 1940, soit pour la première année de guerre. Ils montrent que dans les Etats Membres, on est loin de se désintéresser des questions sociales et que, malgré la guerre, on s'efforce de satisfaire dans la mesure du possible les revendications légitimes des travailleurs.

L'O. I. T. poursuit donc sa mission de défense des grands intérêts de justice sociale ; son influence continue à se faire sentir directement par ses anciennes conventions et indirectement par ses publications⁽⁵⁾.

Celles-ci ont repris à Montréal. Les travaux habituels du B. I. T. ont pu être poursuivis par des études sur les problèmes permanents de travail et de politique sociale du temps de paix. Des rapports sur « la silicose », sur les « méthodes d'enquête sur les conditions de vie des familles », sur « la technique actuarielle, et l'organisation financière des assurances sociales », sur « l'investissement des fonds des institutions d'assurance sociale », sur « l'hygiène du travail », sur « les méthodes de collaboration entre les pouvoirs publics, les organisations professionnelles ouvrières et les organisations professionnelles patronales » ont paru ainsi que le Code International du Travail dont M. Phelan explique ainsi l'utilité : « Tout ce que l'Organisation a réalisé ou tenté dans le passé constitue un point de départ naturel pour l'examen des possibilités, des responsabilités et de la politique de l'avenir⁽⁶⁾ ».

(5) PHELAN : *L'O. I. T. et la reconstruction économique et sociale*. Publications du B. I. T., Montréal ; octobre 1941.

(6) PHELAN : Rapport à la Conférence de 1941, p. 91.

SECTION II

**L'œuvre de l'O. I. T.
répondant aux besoins nouveaux**

Mais l'O. I. T., selon le mot de M. Winant, n'est pas et ne saurait être une organisation cloîtrée : « Institution vivante, l'Organisation doit modifier ses modalités d'action à mesure que changent les besoins. Elle a toujours eu conscience du caractère dynamique de la vie économique et sociale et elle s'est efforcée d'adapter son action aux changements intervenus et aux besoins nouveaux⁽⁷⁾ ». Elle sait évoluer avec son époque et adapter son action aux nouveaux besoins du monde ; c'est ainsi qu'elle remplit son rôle d'informateur en réunissant systématiquement une documentation internationale sur les problèmes sociaux créés par la guerre, qui est devenue progressivement le facteur dominant de l'évolution sociale. Le Bureau sert ainsi de centre mondial de confrontation des expériences nationales sur les problèmes sociaux de guerre. Les Etats trouvent dans les publications de l'O. I. T. des renseignements sur ce qui a été fait dans le reste du monde et les conclusions qu'en donnent des experts : « Le mécanisme de l'Organisation peut se révéler utile pour adapter les normes sociales en vigueur aux besoins de la guerre et pour déterminer la valeur des méthodes hâtivement improvisées auxquelles on a recours pour remédier à la surtension que fait subir la guerre à la structure économique et sociale⁽⁸⁾ ».

(7) WINANT : Rapport à la Conférence de 1939, p. 88.

(8) WINANT : Rapport présenté aux gouvernements, aux employeurs et aux travailleurs des Etats membres de l'O. I. T. (Broch. Montréal, février 1941.)

Des ouvrages spéciaux ont traité certaines questions particulièrement importantes. Des études sur les problèmes économiques de la guerre préfacées par M. Winant, sur l'indemnisation des victimes de la guerre, un rapport sur les méthodes de collaboration pendant la guerre complétant celui du temps de paix, un autre sur le marché du travail et la défense nationale ont paru. Des études sont en cours sur l'évolution récente de la sécurité sociale, l'emploi des femmes dans les industries de la défense, les politiques d'alimentation et de logement, le travail dans les colonies, les questions maritimes, la coopération et l'agriculture, la politique des salaires, les allocations familiales et la sécurité dans des industries déterminées.

Le B. I. T. rend régulièrement compte de ses recherches dans ses publications périodiques, restées nombreuses malgré la guerre. Dès octobre 1939, une nouvelle rubrique s'ouvrait dans la Revue Internationale du Travail : « la législation sociale et la guerre », qui indiquait au jour le jour les mesures prises dans les pays belligérants.

Depuis août 1940, les Informations Sociales sont fondues avec la Revue Internationale du Travail, mais continuent à y donner de nombreux renseignements sur les questions économiques, la politique sociale, les relations de travail, l'emploi et le chômage, les conditions de travail, l'assurance et l'assistance sociales, les organisations ouvrières. La Série législative, l'encyclopédie d'hygiène du travail, la chronique de la sécurité industrielle continuent à paraître ; l'annuaire des Statistiques du Travail (6^e année 1941) a paru et l'*Année Sociale* nouvelle est en pré-

paration. Par ces études, le B. I. T. relie l'expérience acquise avant-guerre aux besoins et aux essais de guerre et aux plans d'après-guerre.

Le B. I. T. continue donc à remplir l'une des fonctions qui lui ont été confiées par sa constitution, la centralisation et la distribution des informations sur les conditions du travail. « Que ce rôle d'informateur ait une utilité immédiate, la preuve en est donnée par les nombreuses demandes adressées au Bureau au cours des dernières semaines par des gouvernements et des organisations ouvrières de pays belligérants et de pays neutres qui ont besoin de savoir les mesures prises ou envisagées dans d'autres pays pour adapter à la situation actuelle l'organisation économique, la législation sociale et les conditions du travail ⁽⁹⁾ ».

Si le B. I. T. s'occupe activement des questions nouvelles posées par la guerre; son rôle reste avant tout la préservation et l'organisation de la paix sociale. Aussi a-t-il tout naturellement tourné son activité vers les pays non encore en guerre, qui pouvaient le soutenir pécuniairement avec efficacité, et chez lesquels les progrès sociaux pouvaient se réaliser plus facilement. Les pays américains, possédant maintenant le B. I. T. dans leur continent, ont décidé de profiter de cette aubaine ⁽¹⁰⁾.

Beaucoup d'entre eux ont non seulement demandé au B. I. T. des renseignements fournis par les études qu'il publie, mais encore des conseils donnés par des hommes envoyés chez eux. Plusieurs missions de

(9) Cf. *Revue Internationale du Travail*, vol. XL, n° 5, novembre 1939. p. 664.

(10) Cf. Rapport Phelan : *L'œuvre de l'Organisation dans les pays d'Amérique*. Montréal, octobre 1941.

membres du personnel du B. I. T. se sont ainsi rendus dans des pays de l'Amérique latine⁽¹¹⁾. Au début de 1940, en réponse à une demande du gouvernement bolivien, M. Oswald Stein, chef de la section des assurances sociales, et M. David Belloch, sous-chef de la section du droit et de l'inspection du travail, vinrent à La Paz. Ils firent une tournée dans les principaux centres industriels boliviens accompagnés de fonctionnaires du ministère du Travail de Bolivie qui facilitèrent leur inspection. Leur rapport et leurs recommandations sont maintenant étudiés par la Chambre des Députés de Bolivie, qui élaborera ainsi une législation du travail préparée en toute connaissance de cause. Les services que peuvent rendre les fonctionnaires du B. I. T. sont dus tout d'abord à leur compétence technique, car ils sont en mesure de mettre à la disposition de chaque pays les expériences des autres après qu'elles ont été analysées. .

D'autre part, les pays qui ont recours au B. I. T. connaissent son impartialité ; les fonctionnaires internationaux du B. I. T. ne servent que les intérêts de l'Organisation ; l'action de celle-ci s'exerce à l'écart de toute influence politique. Ce que M. Phelan dit en parlant des publications du B. I. T. s'applique aussi bien aux fonctionnaires de l'Organisation : « Jamais le B. I. T. ne laissera ses publications devenir l'instrument de la politique nationale d'un Etat quelconque ». M. Stein a effectué d'autres voyages en Colombie, en Equateur et au Pérou et il a prêté son concours aux administrations intéressées

(11) Voir l'article de M. Belloch : *L'Amérique latine et la réglementation internationale du Travail*, dans la *Revue Internationale du Travail*, vol. XLIII, n° 4, avril 1941 et *Revue Internationale du Travail*, vol. XLII, n° 6, décembre 1940.

en matière d'assurances sociales. Le gouvernement mexicain a fait appel au B. I. T. pour la création d'un système d'assurances sociales. M. Tixier et M. Schœnbaum ont été à Mexico donner de précieux avis techniques. Des missions furent également envoyées au Canada, au Paraguay, en Argentine, au Brésil, au Chili et en Uruguay.

Il ne faut donc pas apprécier la portée de l'influence de l'O. I. T. d'après le nombre de conventions adoptées et ratifiées, car de nombreux services sociaux organisés de nos jours dans différents pays peuvent fort bien ne pas être le résultat direct d'une convention. Néanmoins, les progrès réalisés dans ce domaine sont pour une large part le résultat de l'intervention et de l'influence de l'O. I. T.

C'est ce que déclarait M. Winant à La Havane, en décembre 1939 : « Notre action s'est étendue à tous les coins de la terre dans un effort pour faire disparaître l'esclavage, pour libérer du servage ceux qui y sont encore réduits, pour élever le niveau de vie du péon et du paysan, pour protéger la femme, pour assurer la protection de la mère et de l'enfant, pour réduire le nombre d'accidents, pour éliminer les maladies professionnelles, pour encourager la liberté d'association et pour accomplir tout ce qui est en notre pouvoir, afin que tous les peuples du monde soient en mesure de faire face aux besoins humains de nourriture, de vêtement, de logement, de soins médicaux appropriés et qu'ils puissent vivre sainement et décemment, en jouissant de la sécurité que peut donner la paix de l'esprit ⁽¹²⁾ ».

(12) Cité dans la Revue Internationale du Travail, vol. XLI, n° 3, mars 1940.

Cette grande activité du Bureau parmi les Etats américains se complète par le parrainage d'un grand nombre d'œuvres sociales. En décembre 1940⁽¹³⁾, par exemple, un hôpital pour les ouvriers fut inauguré à Lima (Pérou), avec le patronage du Directeur du B. I. T.

Par la même occasion, les dirigeants des administrations de sécurité sociale et les représentants diplomatiques spécialement accrédités de dix pays américains⁽¹⁴⁾ se réunissaient dans la même ville. Ils créaient, le 12 décembre 1940, sous les auspices du B. I. T. également, la commission inter-américaine pour l'avancement de la sécurité sociale. Elle fonctionne en relation avec le B. I. T. et les normes adoptées par la Conférence internationale du Travail servent de base à son action. Le B. I. T. cherche à obtenir la collaboration des pays qui n'étaient pas à Lima⁽¹⁵⁾ et prépare un manuel de normes en matière de sécurité sociale, ainsi qu'une analyse des mesures prises ou envisagées dans les différents pays. Il est très probable que des comités similaires, institués pour l'étude en commun d'autres problèmes sociaux, seront créés avant peu en Amérique.

Le B. I. T. favorise la collaboration entre des groupes de pays américains ayant des intérêts communs spéciaux. C'est ainsi qu'en janvier 1941, une réunion eut lieu à Montréal entre les représentants des employeurs et des travailleurs des Etats-Unis et du

(13) WINANT : Rapport. (Montréal, février 1941).

(14) Etats-Unis, Argentine, Brésil, Bolivie, Chili, Colombie, Equateur, Mexique, Pérou, Vénézuëla.

(15) Le Canada a décidé d'y participer.

Cf. Revue Internationale du Travail, vol. XLIII, n° 1, janvier 1941.

Canada pour discuter de l'organisation du marché du travail en vue de la défense nationale.

Une deuxième réunion⁽¹⁶⁾ tripartite de représentants des Etats-Unis et du Canada eut lieu en avril 1941, au siège du B. I. T. à Montréal, et fut présidée par M. Carter Goodrich, président du Conseil d'administration du B. I. T. Un rapport préparé par le B. I. T. servit de base aux discussions sur les problèmes de main-d'œuvre dans les industries travaillant pour la défense nationale.

Toujours sous les auspices du B. I. T., une troisième réunion tripartite⁽¹⁷⁾ eut lieu en septembre 1941. Et le 28 février 1942, une quatrième réunion⁽¹⁸⁾ se tint au siège du B. I. T., à Montréal. Des délégués des gouvernements, des employeurs et des travailleurs examinèrent les problèmes de la redistribution des travailleurs dans les industries de guerre pour faire face aux besoins urgents de ces industries. L'Organisation permet donc à des groupes d'Etat ayant des intérêts communs de former un faisceau des renseignements qu'ils possèdent sur ce qui a été fait dans le reste du monde pour en tirer des conclusions.

C'est ainsi que, sur une plus grande échelle que ces réunions des représentants des Etats-Unis et du Canada, les Etats américains se sont réunis dans le cadre de l'O. I. T. Une première conférence régionale eut lieu en 1936 à Santiago du Chili⁽¹⁹⁾. On comprit

(16) Cf. *Revue Internationale du Travail*, vol. XLIII, n° 5, mai 1941.

(17) Cf. *Revue Internationale du Travail*, vol. XLIV, n° 5, novembre 1941.

(18) Cf. *Revue Internationale du Travail*, vol. XLV, n° 4, avril 1942.

(19) Cf. *Revue Internationale du Travail*, vol. XXXIII, n° 4 et 5 avril et mai 1936.

l'importance que pouvait présenter un échange de vues entre pays du même continent, et c'est pourquoi, malgré la guerre, une deuxième Conférence des Etats d'Amérique membres de l'O. I. T. se tint à La Havane (Cuba), du 21 novembre au 2 décembre 1939⁽²⁰⁾.

Le Directeur du B. I. T. expédia la lettre de convocation aux Etats Membres américains, mais les Etats non Membres furent invités à envoyer des observateurs. Le Conseil d'administration du B. I. T. se fit représenter par deux membres de chacun de ses trois groupes⁽²¹⁾. Des délégations tripartites y furent envoyées par seize Etats⁽²²⁾, et la procédure qui y fut suivie se rapproche de celle de la Conférence Internationale du Travail. L'ordre du jour comprenait :

1° La discussion du rapport du Directeur.

2° L'examen des suites données aux résolutions de la Conférence de Santiago (particulièrement en ce qui concerne le travail des femmes et des enfants et les assurances sociales).

3° L'organisation des institutions officielles d'immigration et de colonisation.

Le Directeur du B. I. T. présenta un rapport spécial esquissant l'évolution rapide des pays américains depuis 1936. Les orateurs complétèrent la documen-

(20) Cf. Informations Sociales, vol. LXXIII, n° 9, 26 février 1940 et Revue Internationale du Travail, vol. XLI, n° 3, mars 1940.

(21) La délégation de l'O. I. T. comprenait : MM. Carter Goodrich, président du conseil d'administration et Fabela (Mexique), délégués gouvernementaux ; MM. Curein (Yougoslavie), et Harri-man (Etats-Unis), délégués employeurs ; M. Watt (Etats-Unis), délégué travailleur.

(22) Les Etats-Unis, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Canada, le Chili, la Colombie, Cuba, la République Dominicaine, l'Equateur, Haïti, le Mexique, le Panama, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela.

Costa-Rica, le Guatemala, le Nicaragua (et la Grande-Bretagne) avaient envoyé des observateurs.

tation du B. I. T. sur la législation sociale et son application en Amérique. Différentes résolutions furent adoptées et furent soumises au Conseil d'administration du B. I. T. auquel il appartient de donner les suites qu'elles comportent. La création de commissions consultatives tripartites jouant le rôle d'organes de liaison entre les travailleurs, les employeurs et les gouvernements de chaque pays et l'Organisation fut décidée. Grâce à cette nouvelle Conférence, on put se rendre compte des répercussions de la Conférence de Santiago sur l'évolution de la politique sociale dans les pays d'Amérique.

La résolution la plus importante prit le nom de Déclaration de La Havane et les Etats américains s'y « engagent à fournir l'appui le plus entier des gouvernements et des peuples du continent américain pour que l'O. I. T. puisse poursuivre, avec une vigueur non diminuée, ses efforts en vue d'aboutir à l'idéal élevé que constitue le règne de la justice sociale ⁽²³⁾ ».

Pour bien montrer ce désir de continuer l'œuvre de l'O. I. T., il fut décidé que, si la Conférence du Travail annuelle ne pouvait se tenir à Genève, il serait possible de la tenir dans la capitale de l'un des pays américains. Ceux-ci n'oubliaient pas le reste du monde, tout en discutant les problèmes fondamentaux qui leur sont communs sur une base régionale.

M. Winant le leur recommandait dans son rapport : « Le régionalisme doit être maintenu dans le cadre plus large de l'entente internationale ».

Toutefois, cette Conférence a démontré l'utilité

(23) Cité dans la Revue Internationale du Travail, vol. XLI, n° 3, mars 1940.

de discussions régionales des problèmes sociaux, surtout pendant une période de crise où les réunions mondiales sont tellement difficiles : « Une tradition des conférences régionales des pays d'Amérique s'est instituée depuis Santiago et constitue désormais un des aspects les plus chargés de promesses de l'activité de l'Organisation⁽²⁴⁾ ».

Le Mexique a invité la prochaine conférence du travail des Etats d'Amérique à se tenir à Mexico. Cette Conférence est un grand exemple de l'importance que peut prendre une collaboration régionale. L'O. I. T. cherchera, sans doute, à mettre à profit cet enseignement ; au cours de la discussion de son rapport à la Conférence de 1941, M. Phelan prévoyait que : « L'heure approche nettement où les services que rendrait une Conférence régionale asiatique pourraient être d'une grande importance⁽²⁵⁾ ».

Si la guerre a atteint l'O. I. T. de bien des manières, celle-ci a néanmoins su poursuivre une œuvre importante et intéressante. L'un des plus grands éloges qu'on peut lui faire est de constater qu'elle a réussi à maintenir une œuvre sociale indispensable, et cela sur un plan international. Ce que M. Winant disait d'elle à la Conférence de 1939, lui reste toujours applicable : « Il est incontestable que l'Organisation est parvenue à assurer la permanence du progrès social durant une période où il lui fallait lutter à la fois contre l'effet des crises économiques et contre les difficultés internationales⁽²⁶⁾ ».

(24) Revue Internationale du Travail, vol. XLI, n° 3, mars 1940, p. 283.

(25) Revue Internationale du Travail, vol. XLV, n° 1, janvier 1942, p. 14.

(26) WINANT : Rapport à la Conférence de 1939, p. 103.

TROISIEME PARTIE

Vue d'Avenir⁽¹⁾

Qu'un organisme international ait survécu à la guerre, c'est déjà merveilleux, mais qu'il ait réussi à poursuivre son œuvre, et même cherche à l'étendre, c'est un véritable miracle. Et cependant, bien des ombres s'étendent sur ce brillant résultat ; quelques-unes ont été signalées au passage. Elles justifient en un certain sens le plus sombre pessimisme et les critiques.

La défection de pays importants d'abord a notablement affaibli l'influence de l'O.I.T. Il ne faut pas se le dissimuler, en perdant l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, l'U.R.S.S., le Japon, l'Espagne, quelques pays de l'Amérique du Sud, l'O.I.T. a perdu beaucoup de sa force. Mais elle en a gagné dans d'autres pays américains, nous l'avons vu, dans les pays extra-européens, qu'il ne faudrait pas, en habitants de la Vieille Europe, mésestimer. D'autre part, ces défections peuvent n'être que momentanées et, puisque tous les pays désirent la justice sociale,

(1) PHELAN : *L'O. I. T. et la reconstruction économique et sociale*, 2^e partie : l'Avenir. (Broch., Montréal, 1941).

il est certain qu'ils reviendront à un organisme international qui la recherche en toute impartialité.

Le retrait de ces pays a naturellement amené, par la même occasion, une diminution des ressources, non plus morales, mais pécuniaires, de l'O. I. T. Ce qui, à son tour, a entraîné des restrictions de personnel. Il est grave pour l'O. I. T. d'avoir dû ainsi se séparer de collaborateurs précieux qui contribuaient par leurs connaissances à la grandeur de l'Organisation. Mais cette situation aussi n'est que provisoire, puisqu'elle est due à une guerre qui ne peut durer toujours.

De même, le fait que l'O. I. T. ne puisse élaborer ni conventions internationales, ni recommandations nouvelles n'est que passager. Dès que la crise aura passé, les Etats pourront, de nouveau, exécuter leurs promesses, sachant que les autres seront aussi à même de les tenir. Les ratifications redeviendront également plus nombreuses. Il ne faudrait pas d'ailleurs ne faire attention qu'au nombre des ratifications. Certaines conventions non ratifiées ont servi de but dans beaucoup de pays où les législations sociales se sont créées et développées.

En Extrême-Orient, par exemple, en Amérique latine, l'Organisation a donné l'impulsion à un mouvement de législation sociale dont il faut tenir compte au moins autant que des ratifications enregistrées. Sans doute, leur nombre est actuellement bien réduit et les conventions ratifiées ne sont pas toujours les plus importantes. Plus que jamais, ce mot de M. Wallin a une cruelle signification : « Etrange société que cette O. I. T. dont les produits s'accumulent en stocks non vendus et qui s'entête à fabriquer sans cesse ! »

Ce ne sont pas non plus les Etats les plus importants qui actuellement se préoccupent des conventions internationales. Mais il faut penser qu'en ce moment les Etats les plus importants sont plus occupés des fabrications de défense et des industries de guerre que de la protection sociale.

D'autre part, les sanctions prévues pour la non-exécution par un Etat des conventions ratifiées par lui sont suspendues. Il est bien évident que, pour des peuples en armes et en guerre, ces sanctions sont inapplicables. Là, peut-être, réside la cause de faiblesse la plus grave de l'O. I. T. et celle qui peut le plus la faire rejeter comme une Organisation inutile et morte.

Au total, toutes les causes de faiblesse que nous avons pu déceler en l'O. I. T. sont dues à une situation passagère. L'O. I. T. sait que les périodes d'épreuves ne durent pas et, déjà, ses regards sont tournés vers l'avenir. « L'O. I. T. n'a pas seulement mis les voiles et le pavillon en berne vu les circonstances. Elle veut continuer et vivre, certaine du rôle capital qui lui est échu par le passé et qu'elle devra conserver dans le monde de demain ⁽²⁾ ». Quelques-uns peuvent sourire de cette foi en l'avenir, alors que la guerre s'étend chaque jour, et que nul n'ose en prédire la fin comme prochaine. L'Organisation, cependant, ne vit pas dans l'illusion. Elle sait que la période actuelle, pleine de troubles, peut amener des bouleversements mondiaux, mais elle essaie justement, en formant des plans et en se préoccupant de l'avenir, d'empêcher la misère et l'injustice de serrer

(2) BARTHELEMY RAYNAUD : *L'O. I. T. pendant la guerre*. Article du « Sémaphore » du 10 septembre 1941.

l'humanité dans leurs griffes. M. Winant exprimait bien cette vue nette de la situation actuelle, en même temps que la foi indéfectible en l'avenir qui soutient l'O. I. T. quand, dans son rapport d'adieu, il écrivait en février 1941 : « Aujourd'hui, nous savons bien peu de ce que l'avenir tient en réserve ; toutefois, le cours des événements depuis le début de la guerre, montre que nous vivons dans une période qui ne comporte pas que des tragédies, mais aussi des occasions de progrès ».

Il est naturel que les préoccupations dominantes des hommes soient actuellement des préoccupations d'avenir. Tous sentent que le monde subit une secousse effroyable dont il devra sortir transformé. Tous les gouvernements publient des plans politiques concernant l'après-guerre, déclarant qu'à ce moment il faudra que de la lutte sorte un monde régénéré où régnera la justice sociale. Il faut qu'avec la paix revenue, les hommes connaissent enfin une ère de tranquillité.

Puisque tous les chefs d'Etat déclarent se battre pour le bien de la collectivité, c'est que la question sociale est au premier plan de leurs préoccupations. La justice sociale doit être assurée à tous les peuples dans tous les pays.

De ce fait, M. Winant avait raison lorsqu'il disait, toujours dans son message d'adieu à l'Organisation : « Je crois que l'O. I. T. demeure une arme puissante en cette période critique de l'histoire du monde et une arme indispensable pour préparer l'avenir ». Une organisation internationale fondée pour l'établissement de la justice sociale, qui a survécu et dont l'œuvre ne s'est guère ralentie, aura, en effet, un rô-

le important à jouer dans la reconstruction du monde, grâce à cette collaboration internationale qu'elle n'a cessé de sauvegarder. C'est ce que dit explicitement la Déclaration de La Havane de décembre 1939 : « L'O. I. T. a un rôle essentiel à jouer dans l'édification d'une paix internationale stable fondée sur la collaboration, dans la recherche de la justice sociale, par tous les peuples du globe⁽³⁾ ». L'O. I. T. voit donc un double rôle se présenter à elle : reconstruction du monde et développement de l'esprit international.

(3) Cité dans la Revue Internationale du Travail, vol. XLI, n° 3, mars 1940.

CHAPITRE PREMIER

Rôle de l'O.I.T. dans la reconstruction du Monde

L'O.I.T. a, par ses recherches entreprises depuis vingt ans, une connaissance approfondie de l'aspect international des problèmes sociaux. « L'O.I.T. peut, par conséquent, apporter la contribution de son expérience et de son mécanisme tripartite et servir de guide vers la justice sociale sur laquelle doit reposer une paix durable⁽¹⁾. En représentant à la fois les gouvernements, les ouvriers et le patronat, l'O.I.T. est apte à donner des avis précieux. Puisqu'ils auront été suggérés par des délégués des employeurs, des travailleurs, comme des gouvernements, ils ne pourront, lorsqu'ils viendront à exécution, être désapprouvés. L'Organisation est liée à l'opinion organisée de tous les Etats Membres, si bien que les décisions prises avec son concours, seraient mieux comprises et acceptées. Ses conseils seront accueillis, car ils sont impartiaux » parce qu'elle n'est pas com-

(1) WINANT : Rapport présenté aux gouvernements, aux employeurs et aux travailleurs des Etats membres de l'O. I. T., Montréal, février 1941.

posée de politiciens représentant des nationalismes rivaux, mais parce qu'elle comprend aussi cette confrérie internationale de travailleurs et d'employeurs qui dépasse de loin le cadre géographique de la souveraineté des gouvernements qui y sont, eux aussi, représentés ⁽²⁾ ».

L'O. I. T. sera nécessaire pour toutes les mesures internationales qui devront être prises au point de vue social. Elle a un rôle à jouer lorsqu'il s'agira de jeter les fondations d'une paix reposant sur les libertés sociales et économiques. Aussi sera-t-il tout naturel que l'Organisation participe à la Conférence de la Paix, ce qui fut revendiqué par les travailleurs à la Conférence de 1941, nous l'avons vu. Le débat sur la reconstruction y a donné lieu à plusieurs résolutions adoptées pendant les derniers jours de la session.

Une résolution appuyant la Charte de l'Atlantique fut adoptée ; en voici la conclusion : « La Conférence de l'Organisation Internationale du Travail appuie les principes de la Charte de l'Atlantique..., demande que l'utilisation la plus complète soit faite du mécanisme et de l'expérience de l'O. I. T. pour mettre ces principes en pratique et promet la pleine collaboration de l'O. I. T. pour les traduire en actes ⁽³⁾ ».

Quelles seront ces mesures de reconstruction, auxquelles l'O. I. T. est tout naturellement amenée à participer ? Elle doit être associée à toute politique mettant en cause des intérêts sociaux. C'est un man-

(2) WATT : Revue Internationale du Travail, vol. XLV, n° 1, janvier 1942, p. 11.

(3) Cf. Revue Internationale du Travail, vol. XLV, n° 1, janvier 1942, p. 25. *Résolution appuyant la Charte de l'Atlantique*. (Voir en Annexe le texte de cette Résolution).

dat social qu'a reçu l'Organisation. Ce mandat, selon le Directeur du B. I. T., comprendrait dans ses grandes lignes : l'élimination du chômage, l'organisation du placement, de l'éducation et de la rééducation professionnelle, l'amélioration de l'assurance sociale dans tous ses domaines, en particulier son extension à toutes les catégories de travailleurs, l'institution d'une politique des salaires tendant à assurer aux travailleurs une juste part dans les fruits du progrès, un salaire vital minimum pour ceux qui sont trop faibles pour se l'assurer eux-mêmes, des mesures propres à assurer une meilleure alimentation, un logement convenable, ainsi que de plus grandes possibilités de loisirs et de culture, l'application générale du principe des carrières ouvertes au talent, l'amélioration des conditions du travail, une politique de travaux publics internationaux en vue du développement des ressources mondiales, l'organisation des migrations de travailleurs et de colons, toutes les garanties nécessaires étant octroyées à tous les intéressés, la collaboration des employeurs et des travailleurs dans l'établissement et l'application des mesures économiques et sociales.

Toutes ces mesures, programme de l'O. I. T. en quelque sorte, seraient nécessaires à la reconstruction du monde et seule l'O. I. T. peut conduire à leur application dans tous les pays. C'est, en effet, par une action internationale qu'on y parviendra : « Si l'on est résolu à s'attaquer sérieusement au problème social, si l'on veut éliminer la pauvreté et les maux sociaux qui en découlent, si l'on veut rendre impossible le chômage massif, si l'on veut tendre à un niveau de vie plus élevé et l'assurer aux travailleurs,

hommes et femmes du monde entier, il y faudra une action internationale plus intense qu'entre les deux guerres ⁽⁴⁾ ».

L'O. I. T. ne veut pas attendre pour agir ; dès maintenant, elle fait des plans pour que tout soit bien préparé à la fin de la guerre. Il faut « que l'O. I. T. soit en mesure d'exprimer avec autorité les fins sociales qui lui sont assignées quand sera entreprise la reconstruction d'un monde pacifique sur la base d'une amélioration des conditions du travail, du progrès économique et de la sécurité sociale ⁽⁵⁾ ».

A la Conférence de 1941, une résolution générale ⁽⁶⁾ sur la reconstruction fut votée à la suite du débat sur le Rapport du Directeur par intérim. Elle déclarait tout d'abord l'opportunité d'associer l'Organisation à la préparation et à l'application des mesures de reconstruction. Il était demandé aux gouvernements des Etats Membres d'établir des organes représentatifs pour étudier les besoins économiques et sociaux d'après-guerre. Ces organes devront rester en contact avec l'O. I. T. qu'ils pourront toujours consulter avec profit.

La première, la Grande-Bretagne avisa le B. I. T. qu'elle avait créé un organisme ainsi conçu ⁽⁷⁾. Un bureau central a, en effet, été créé à Londres par le gouvernement britannique, sous la présidence du conseiller économique en chef du gouvernement bri-

(4) PHELAN : Rapport à la Conférence de 1941, p. 120.

(5) Revue Internationale du Travail, vol. XLV, n° 1, janvier 1942, p. 26.

(6) Voir en Annexe le texte intégral de la *Résolution générale concernant la reconstruction d'après-guerre*.

(7) Cf. Revue Internationale du Travail, vol. XLV, n° 2, février 1942.

tannique, Sir Frederick Leith-Ross. Ce bureau collabore avec une commission de représentants des gouvernements alliés. Les gouvernements européens installés à Londres ont également institués des ministères ou des comités spéciaux pour l'étude des problèmes de reconstruction et ils se tiennent en liaison avec l'Organisation⁽⁸⁾. Une commission belge fut instituée au début de 1942, sous la présidence de M. Van Zeeland et avec la collaboration de représentants du Grand-Duché de Luxembourg. Un ministère tchécoslovaque de la Reconstruction économique a été fondé, de même qu'une commission yougoslave pour la reconstruction d'après-guerre. De plus, en janvier 1942, un conseil des plans de reconstruction pour l'Europe centrale et orientale a été créé ; il collabore avec l'O. I. T., comme la résolution de la Conférence de New-York le désirait, lui fournissant des informations sur sa composition, ses attributions et son œuvre. Il comprend des délégués tchéco-slovaques, grecs, polonais et yougoslaves.

Le B. I. T. lui-même doit instituer une commission tripartite dans son sein pour étudier et préparer les mesures de reconstruction, tout en continuant à utiliser les organes existants de l'O. I. T. De plus, le B. I. T. doit préparer des plans pratiques prêts à entrer en application dès la fin de la guerre, des plans pour le réemploi des travailleurs démobilisés, pour la transformation des usines de guerre en usines de paix et pour la rééducation professionnelle. Une autre résolution demande au B. I. T. de faire une étude détaillée des mesures nationales et inter-

(8) Cf. *Revue Internationale du Travail*, vol. XLV, n° 4, avril 1942.

nationales à prendre pour assurer le maintien de l'emploi lorsque reprendra l'activité industrielle de paix.

Toutes ces mesures, que le Directeur du B. I. T. est chargé de faire appliquer, se complètent par des résolutions spéciales concernant les transports maritimes et l'industrie textile. Le Directeur est autorisé à entreprendre des consultations « en vue de disposer à la fin de la guerre de plans pour la réglementation immédiate des conditions économiques et sociales dans la marine marchande » et « à consulter la Commission paritaire maritime sur l'opportunité de faire entrer dans son sein des représentants gouvernementaux ». En ce qui concerne l'industrie textile, le Directeur doit commencer immédiatement la préparation d'un plan précis pour la création d'un Office mondial du textile, sous les auspices du B. I. T. Il serait chargé de l'organisation, sur le plan international, des mesures économiques et sociales propres à assurer la justice sociale dans l'industrie textile.

Un budget spécial de reconstruction doit être prévu. Enfin, la résolution générale de la Conférence de 1941 prévoit que le B. I. T. devra préparer un plan pour le développement de la collaboration internationale.

CHAPITRE II

Rôle de l'O.I.T. pour le développement de la collaboration et de l'esprit internationaux

C'est, en effet, une condition de paix durable que cette collaboration internationale ; il ne peut y avoir de paix ferme ni de progrès social stable si les peuples ne collaborent pas entre eux. C'est, nous l'avons vu, ce que M. Van Zeeland disait à la Conférence de New-York, exprimant ainsi le sentiment général des délégués : « La reconstruction du monde se fera sur la base de la collaboration internationale ou elle échouera ».

Rappelons le texte si éloquent de la résolution de la Conférence de New-York : « Considérant que la réalisation de ces objets exigera la collaboration la plus complète entre les nations dans le domaine économique. Considérant qu'une telle collaboration comportera des tâches d'organisation et d'administration qui demanderont la plus haute compétence et la plus généreuse compréhension des besoins des peuples. Considérant que l'O. I. T., qui possède la confiance des peuples libres et comprend dans sa structure les représentants des travailleurs et des employeurs, est,

pour ces motifs, particulièrement indiquée pour participer à cette action de manière à réduire au minimum les malentendus et les désordres et à promouvoir l'établissement d'une paix stable et durable ».

Il a été décidé que l'O. I. T. devra veiller au développement de la collaboration internationale, après la guerre, pour le réemploi des travailleurs et leur rééducation professionnelle. Une résolution rappela qu'« il y a des régions où les possibilités d'emploi pourraient être grandement accrues par la mise en valeur des ressources naturelles, si les capitaux nécessaires pouvaient être fournis au moyen d'une collaboration internationale organisée » et que « le progrès économique en maintes régions pourrait être hâté par une reprise des mouvements migratoires dûment organisés, notamment au point de vue financier ».

Le Conseil d'administration est instamment prié, d'autre part, de convoquer la Commission internationale des Travaux Publics et la Commission permanente des migrations colonisatrices, « en vue de considérer les mesures de collaboration internationale nécessaires dans leurs domaines respectifs en vue de contribuer, dans le cadre d'ensemble de la reconstruction d'après-guerre, au maintien d'un niveau d'emploi élevé, ainsi qu'à une amélioration des conditions de vie pour tous ».

C'est par l'intermédiaire de l'O. I. T. que pourra le mieux subsister et se développer la collaboration internationale, puisqu'elle l'assure par sa seule existence. Dans le discours qu'il prononça pendant la séance de clôture de la Conférence de 1941, M. Roosevelt développa cette idée : « Dans la préparation de cette œuvre internationale, l'O. I. T., par la représen-

tation du monde des travailleurs et du patronat qu'elle assure, ainsi que par ses connaissances et son expérience technique, constituera un instrument de paix d'une valeur inappréciable... Votre institution sera appelée à jouer un rôle essentiel dans la création d'un système international permanent de justice sociale en faveur de tous les peuples dans le monde entier... Lorsque la lutte mondiale aura pris fin, vous serez en mesure de jouer votre rôle dans la définition de la politique sociale dont dépendra dans une si large mesure l'établissement de la paix permanente⁽⁹⁾ ».

La collaboration internationale devra devenir de plus en plus étroite pour que la paix soit de plus en plus forte. Malgré la guerre, l'O. I. T. a foi en l'avenir, comme son ancien Directeur, M. Winant : « Je continue à croire que la politique sociale et économique doit être façonnée par la collaboration amicale des peuples de toutes les nations libres⁽¹⁰⁾ ».

(9) Revue Internationale du Travail, vol. XLV, n° 1, p. 21, janvier 1942.

(10) WINANT : Rapport présenté aux gouvernements, aux employeurs et aux travailleurs des Etats membres de l'O. I. T., Montréal, 1941.

CONCLUSION

L'Organisation Internationale du Travail et les problèmes économiques

Nous avons vu que le rôle de l'O. I. T. sera important à l'avenir pour la reconstruction du monde et le développement de la collaboration internationale. Mais il est encore un service qu'elle désire rendre : c'est en matière économique. Peut-elle y exercer son action, et doit-elle le faire ? Ne semble-t-il pas qu'elle s'aventurerait là dans un domaine où elle n'a que faire ? Créée pour l'établissement et le maintien de la justice sociale, en quoi les problèmes économiques l'intéressaient-ils ? Leur étude a été attribuée à d'autres organismes plus qualifiés, comme ces organismes techniques de la S.D.N., par exemple : l'organisation économique, l'organisation financière, l'organisation des communications et du transit. L'O.I.T. est-elle présomptueuse en voulant s'occuper des faits économiques ?

C'est cependant une remarque faite depuis longtemps que, dans le monde d'aujourd'hui, les faits s'enchaînent les uns aux autres. Il est certain que les faits économiques ont des répercussions sur les faits sociaux et réciproquement. « On ne saurait l'oublier, la relation entre ces normes sociales et les problèmes économiques devient toujours plus étroite ; toute action politique concernant le commerce, par exemple, ou les matières premières, ou la monnaie, aura sur les con-

ditions sociales et les niveaux de vie des répercussions profondes que, pour accomplir la mission qui lui est dévolue, l'Organisation doit étudier et discuter⁽¹⁾ ».

Prenons des exemples. Les charges sociales qui pèsent sur les industriels d'un pays et qui sont nécessaires à la prospérité de ses travailleurs se traduisent par des impôts, et l'augmentation du prix de revient, donc du prix de vente des marchandises. L'Etat moins évolué où elles ne sont pas en vigueur peut certainement vendre à un prix plus bas sur les marchés extérieurs. Les charges sociales trop lourdes d'un pays par rapport à ses concurrents rendent sa vie économique difficile. Si, par l'intermédiaire de l'O.I.T., les conditions sociales s'unifient dans tous les pays, les conditions économiques s'égaliseront elles aussi et deviendront plus normales. Selon que telle ou telle politique sociale sera suivie, la politique économique sera satisfaisante ou non.

Réciproquement, une bonne politique économique est la condition d'une politique sociale intelligente. Supposons, par exemple, ce que nous faisons, hélas ! facilement, que la monnaie d'un pays baisse de valeur. Immédiatement, les prix intérieurs montent pour s'y ajuster. Or, c'est un fait souvent vérifié que les salaires, et en général les rémunérations du travail, quelles qu'elles soient, s'adaptent beaucoup moins rapidement. Nous voyons apparaître les répercussions sociales d'un fait économique et l'intérêt que l'O.I.T. peut avoir à étudier ce dernier. De même, on peut penser qu'après la guerre, et dès maintenant, de grandes usines seront fermées, des exploi-

(1) PHELAN : *L. O. I. T. et la reconstruction économique et sociale*. Montréal, 1941.

tations agricoles étendues, ou vice-versa, d'où déplacement de main-d'œuvre. Le retour à la normale économique demande à être étudié sous l'angle social.

On pourrait multiplier à l'infini les exemples de ces apports économiques et sociaux; invinciblement, on songe à l'origine des révolutions. M. Scelle est frappé de ces rapports de l'économique et du social: « C'est à la lumière du bon sens qu'il faut résoudre le problème, heureusement plus théorique que pratique, de la distinction entre le domaine social et le domaine économique. On en a fait aussi un cheval de bataille contre la compétence de l'O. I. T. en cherchant à lui interdire de sortir du domaine du « travail » pour entrer sur celui de la « production ». Il existe entre ces deux domaines une frontière qu'il est difficile de tracer, même doctrinalement, l'économie sociale n'étant qu'une branche de l'économie politique et le travail demeurant l'élément essentiel de la production. Tout programme social, celui de l'hygiène et de la sécurité, par exemple, ou celui de la lutte contre le chômage, exige qu'on envisage des mesures d'ordre économique pour le résoudre, de même qu'un programme économique demeurera fatalement inefficace s'il néglige l'aspect social des problèmes qu'il veut résoudre. Cela ne signifie pas que les points de vue se confondent; mais seulement que l'O. I. T. sera fondée à pénétrer dans le domaine économique, ne fût-ce que pour délimiter ses propres moyens d'action et les répercussions de ses décisions propres ⁽²⁾ ».

Dès sa création, l'O. I. T. a montré son désir de poursuivre sa tâche dans le plus large esprit; com-

(2) SCELLE : *L'Organisation internationale du Travail et le B. I. T.*, Paris, 1930, p. 86.

ment, dès lors, n'eût-elle pas cherché à résoudre, en même temps que les problèmes sociaux, les problèmes économiques internationaux. Les obstacles qu'elle a rencontrés s'écartent peu à peu.

A la première session de la Conférence du Travail ⁽³⁾, à Washington, M. Baldesi, délégué ouvrier italien, demandait au nom des ouvriers que la répartition internationale des matières premières fût inscrite à l'ordre du jour des travaux de la S.D.N., dans l'intérêt de la reprise du travail en Europe. Une minorité très forte approuva cette suggestion.

L'année suivante, à Gênes, au Conseil d'administration, sur la proposition du groupe patronal lui-même, le Bureau fut chargé d'instituer une « enquête internationale sur la production industrielle dans les différents pays du monde, considérée dans ses rapports avec les conditions de travail et le coût de la vie ». Elle avait pour but de déceler les facteurs qui avaient amené la crise de la production, la journée de huit heures devant avoir une grande place parmi eux, d'après le patronat. Mais les ouvriers déclarèrent qu'il faudrait tenir compte de la pénurie ou de la cherté des matières premières, du coût des frêts, de l'instabilité des changes.

Cette enquête, précédée d'une note préliminaire détaillant son programme, ainsi que d'un mémoire introductif, ne dérogeait pas aux procédés normaux de documentation du B. I. T. Cependant, le Bureau rencontra tout de suite d'immenses difficultés.

Dès l'abord, il s'avéra que l'enquête n'aboutirait pas aux conclusions escomptées par le patronat. Aus-

(3) Cf. *L'organisation internationale du Travail* : ce qu'elle est, ce qu'elle a fait. Genève, 1936, et Georges SCELLE : *L'O. I. T. et le B. I. T.* : la compétence de l'O. I. T. — (Paris, Rivière, 1930).

si de grandes organisations patronales refusèrent de répondre au questionnaire, arguant la concurrence internationale. Certains gouvernements affirmèrent que le Bureau excédait ses attributions. Peu à peu, cette grande agitation et ces controverses s'apaisèrent et l'enquête sur la production fut publiée en quatre ans, formant cinq volumes et huit tomes. Malgré son ancienneté, elle comporte encore une grande quantité de renseignements utilisables sur la production générale et sur le rendement ouvrier, sur les crises des matières premières, de l'outillage, des transports, des capitaux, des débouchés, des monnaies et des changes et sur l'évolution des conditions du travail : conséquences démographiques de la guerre, crise de la formation professionnelle, crise de la main-d'œuvre, changements intervenus dans les conditions de la vie des ouvriers (alimentation, logement, salaire, niveau de vie). De plus, l'enquête signalait en les analysant et en les critiquant les actions entamées pour résoudre les crises de la production, pour normaliser les conditions de travail et de vie des travailleurs.

Par cette enquête, le B. I. T. montrait qu'il ne recherche dans les faits économiques que leur influence sur les conditions de travail qui sont de sa compétence stricte. Des résistances se firent jour d'autre part à propos d'une recommandation de la troisième Conférence, sur la prévention du chômage dans l'agriculture et la création d'une commission paritaire agricole où siègeraient des représentants de l'Institut International d'Agriculture de Rome⁽⁴⁾. Or, cet Ins-

(4) SCELLE : *L'O. I. T. et le B. I. T. : la compétence de l'O. I. T.* (Paris, Rivière, 1930).

titut étudiait les procédés de production agricole. Le gouvernement français s'émut et une consultation fut demandée à la Cour de Justice Internationale de La Haye. La Cour, par l'avis n° 3, en date du 12 août 1922, conclut que : « l'organisation et le développement des moyens de production ne sont pas du domaine de l'Organisation », mais « qu'il ne saurait être interdit à l'Organisation de s'occuper des questions qui lui sont expressément attribuées par le Traité, parce qu'il en peut résulter pour elle la nécessité d'examiner sous certains aspects les moyens ou méthodes de production ou l'effet que les mesures préparées pourraient avoir sur la production ». La Cour de Justice internationale soutenait donc l'O. I. T. par l'interprétation extensive qu'elle donnait du texte du Traité.

Cependant, quand la Conférence voulut interdire l'emploi de la céruse, elle se heurta de nouveau à une hostilité déclarée, sous prétexte que la production d'une industrie en serait atteinte. La Conférence passa outre, considérant de sa compétence de veiller au bien-être des ouvriers et de les empêcher par conséquent de souffrir inutilement.

En matière agricole également, on a voulu écarter toute action de l'O. I. T., l'argument étant que l'agriculture n'est pas une industrie et que la partie XIII du Traité ne mentionne pas les travailleurs agricoles. La question se trouva posée devant la Conférence de 1921 qui trouvait, inscrites à son ordre du jour, des questions agricoles. Par 74 voix contre 20, elle se déclara compétente. Cependant, la France et la Suisse s'y opposaient ardemment, et le gouvernement français demanda au Conseil de la S.D.N.

de requérir la Cour de Justice Internationale de donner son avis. L'avis n° 2 de la Cour, en date du 12 août 1922, se déclare favorable à la compétence agricole de l'O. I. T. en se basant « sur le caractère compréhensif de l'Organisation et sur la nature des principes qu'elle doit défendre, applicables à l'agriculture comme à toute autre forme de travail ». L'O. I. T. doit travailler pour les ouvriers agricoles comme pour les autres et doit chercher à améliorer le sort de tous les travailleurs.

C'est toujours en fonction de ce but que l'O. I. T. fut amenée à prendre part aux grandes conférences économiques. Elle a collaboré à la préparation de la Conférence convoquée par la S.D.N. en 1927 et à l'élaboration des conclusions sur les problèmes de rationalisation et des ententes industrielles.

À la Conférence monétaire et économique mondiale de Londres, en 1933, elle adressa une résolution⁽⁵⁾ qui suggérait les décisions à prendre pour restaurer des conditions monétaires stables, établir un système de coopération internationale propre à prévenir les fluctuations des prix, faire cesser l'état de lutte économique entre les nations par l'élimination concertée des restrictions apportées aux échanges internationaux, accroître le pouvoir d'achat de la communauté et maintenir ou établir un niveau de vie satisfaisant pour les travailleurs, remettre en circulation les richesses immobilisées par une politique de travaux publics avec la coopération des capitaux de tous les pays sur un plan national, comme international. Mais la conférence n'aboutit pas.

(5) G. BUTLER — Rapport à la 17^e session de la conférence, (Genève, 1933, p. 63.)

Le B. I. T. ne peut se désintéresser des questions économiques ; de plusieurs des études qu'il publie, les économistes peuvent retirer des fruits, comme du volume publié en 1934 sur la reconstruction sociale et économique aux Etats-Unis, de ceux sur la coopération, sur les relations de la rationalisation avec le rendement, la durée du travail, le salaire, l'emploi et le chômage, l'hygiène du travail, la prévention des accidents. Comme preuve de cet intérêt que l'Organisation ne peut s'empêcher de porter aux faits économiques, M. Scelle cite les rapports du Directeur qui « tous les ans, se trouve naturellement amené à présenter le tableau synthétique de l'état économique du monde dans le seul but d'éclairer de leur vrai jour l'état des questions sociales et les possibilités même du travail de l'Organisation. Et les représentants du patronat, à maintes reprises, et notamment à l'occasion des discussions sur les ratifications, font état à juste titre des conditions économiques générales ⁽⁶⁾ ».

Au cours du débat sur le rapport du Directeur à la Conférence de New-York, les délégués se préoccupèrent du rôle du B. I. T. dans le domaine économique et nous nous rappelons que tous furent d'accord pour un élargissement de sa compétence, M. Van Zeeland ayant fait remarquer que « la réforme sociale doit reposer sur une solide reconstruction économique ⁽⁷⁾ ». Pourquoi ne confierait-on pas à un organisme international, que ses études des problèmes sociaux amènent tout naturellement à s'occuper des problèmes

(6) SCÉLLE : *L'O. I. T. et le B. I. T.*, p. 89.

(7) *Revue Internationale du Travail*, vol. XLV, n° 1, janvier 1942, p. 5.

économiques, le soin de préparer un plan de reconstruction sur des bases économiques plus sûres ? La justice sociale, pour laquelle combat l'O. I. T., ne sera réalisée entièrement que lorsque tous vivront dans une pleine sécurité économique.

Pour M. Butler, « le rôle que l'O. I. T. jouera dans le monde d'après-guerre constituerait un aboutissement naturel de la tendance à l'élargissement de ses fonctions qui a caractérisé tout son développement. Au cours des dernières années, les objectifs sociaux ont tendu à dominer les doctrines économiques ». Et plus loin, il poursuit : « le grand défaut des traités de 1919 était qu'il s'agissait de traités purement politiques qui négligeaient les aspects économiques et sociaux, lesquels sont véritablement essentiels pour toute organisation solide de la paix. Si, lors de la prochaine occasion, on inverse l'ordre des facteurs et que l'on mette au premier plan la reconstruction sociale, les divergences et les difficultés d'ordre politique, seront, dans une certaine mesure, subordonnées au but commun de rétablir et d'améliorer le niveau de la civilisation et du bien-être de l'Europe entière ⁽⁸⁾ ».

L'humanité n'aurait-elle pas tout à gagner si des savants désintéressés de tous les pays, réunis en assemblées fréquentes, étudiaient avec impartialité les questions économiques si délicates dont il est avéré que meurt le monde moderne.

Il n'était pas inutile, semble-t-il, de rappeler, au terme de cette étude, toutes les difficultés surmontées par l'O. I. T., dans son désir de mener à bien sa

(8) BUTLER : *La paix perdue*, Revue Internationale du Travail, vol. XLV, n° 4, avril 1942, p. 462.

mission de bienfaitrice. L'une des plus graves, quasi insurmontable, puisque l'O. I. T. ne peut rien y changer, consiste en ce qu'elle est née en 1919. Il est évident qu'au fur et à mesure que les années s'écoulent et que les événements passent, il peut devenir fâcheux d'être née d'un Traité de Paix périmé. Mais doit-on faire grief à l'O. I. T. de sa naissance ? Est-ce sa faute si son père, devenu vieux, est devenu fragile, et si sa sœur, la S. D. N., est dans le coma ? L'O. I. T. est un organisme qui possède par lui-même une grande force vitale, et qui n'a pas besoin de s'appuyer sur des textes anciens.

Au surplus, nul ne songe à nier qu'« avec le temps, des modifications s'imposeront en toute probabilité pour répondre à un état de choses modifié ». Cette vue de M. Butler nous paraît extrêmement judicieuse. La compétence de l'O. I. T. n'a fait que s'étendre toujours plus et il est certain que les problèmes économiques, comme les problèmes sociaux, devront être résolus sur un plan international. Nous avons montré, espérons-le, que l'existence actuelle de l'O. I. T. n'est pas factice et qu'elle se prépare à rendre plus de services encore à l'avenir, dans le monde social nouveau qui se prépare et où, tout devant être organisé, les compétences ne seront pas à dédaigner.

Notre vœu sera que tous les Etats de bonne volonté comprennent l'aide qu'ils peuvent retirer de l'Organisation Internationale du Travail pour la reconstruction sociale et *économique* d'un monde plus juste et plus heureux.



ANNEXES

Résolution appuyant la Charte de l'Atlantique

« Considérant que le Président des Etats-Unis d'Amérique et le Premier Ministre du Royaume-Uni ont, dans la Charte de l'Atlantique, énoncé huit principes communs qui inspirent les politiques nationales de leurs gouvernements et dans lesquels ils voient la promesse d'un avenir meilleur pour l'humanité ;

« Considérant que ces principes ont été approuvés par tous les gouvernements alliés ;

Considérant que d'après les points 4, 5 et 6 de ces principes :

« 4. — Ils s'efforceront, en tenant dûment compte de leurs obligations existantes, de favoriser la jouissance par tous les Etats, grands et petits, d'un accès sur un pied d'égalité au commerce et aux matières premières du monde qui sont nécessaires à leur prospérité économique.

« 5. — Ils désirent établir la collaboration la plus complète entre toutes les nations dans le domaine économique en vue de procurer à tous de meilleures conditions de travail, le progrès économique et la sécurité sociale.

« 6. — Ils espèrent voir établir une paix qui procurera à toutes les nations les moyens de vivre en sécurité à l'intérieur de leurs propres frontières, et qui donnera à tous les hommes de tous les pays la possibilité de vivre leur vie affranchis de la crainte et du besoin.

« Considérant que la Constitution de l'O. I. T. proclame qu'une paix durable « ne peut être établie que sur la base de la justice sociale ».

« La Conférence de l'O. I. T. appuie les principes de la Charte de l'Atlantique qui sont rappelés ci-dessus, demande que l'utilisation la plus complète soit faite du mécanisme et de l'expérience de l'O. I. T. pour mettre ces principes en pratique et promet la pleine collaboration de l'O. I. T. pour les traduire en actes. »

Résolution Générale concernant la Reconstruction d'après-guerre

« Considérant que la victoire des peuples libres dans la guerre contre l'agression totalitaire est une condition indispensable de la réalisation des idéaux de l'O.I.T.

« Considérant que la fin des hostilités doit être suivie d'une action immédiate préparée et concertée d'avance pour alimenter les peuples en détresse, pour reconstruire les pays dévastés, pour procurer et transporter les matières premières et l'équipement nécessaires à la restauration de l'activité économique, pour rouvrir les débouchés commerciaux, pour rétablir les travailleurs et leurs familles dans des conditions où ils puissent travailler en liberté, en sécurité et avec espoir, pour adapter l'industrie aux besoins du temps de paix, pour assurer l'emploi des travailleurs et pour élever les niveaux de vie dans le monde entier ;

« Considérant que la réalisation de ces objets exigera la collaboration la plus complète entre les nations dans le domaine économique ;

« Considérant qu'une telle collaboration comportera des tâches d'organisation et d'administration qui demanderont la plus haute compétence et la plus généreuse compréhension des besoins des peuples ;

« Considérant que l'O.I.T. qui possède la confiance des peuples libres et comprend dans sa structure les représentants des travailleurs et des employeurs est, pour ces motifs, particulièrement indiquée pour participer à cette action, de manière à réduire au minimum les malentendus et les désordres et à promouvoir l'établissement d'une paix stable et durable ;

« La Conférence prie le Conseil d'Administration :

a) de transmettre aussitôt cette résolution aux gouvernements de tous les Etats Membres, d'appeler leur attention sur l'opportunité d'associer l'O.I.T. à la préparation et à l'application des mesures de reconstruction et de demander que l'O.I.T. soit représentée dans toute conférence de paix ou de reconstruction après la guerre ;

b) de suggérer que les gouvernements des Etats Membres qui ne l'ont pas encore fait établissent des organes

représentatifs pour l'étude des besoins économiques et sociaux du monde d'après-guerre et que ces organes consultent les organes appropriés de l'O. I. T. ;

c) de créer dans son sein une commission tripartite peu nombreuse chargée d'étudier et de préparer des mesures d'urgence concernant le chômage ; cette commission devrait avoir le pouvoir de s'assurer le concours d'experts techniquement qualifiés et de collaborer avec les institutions gouvernementales, intergouvernementales et privées qui ont entrepris des études similaires et avec les organismes dont les activités présentes dans le domaine social et économique intéressent les conditions dans lesquelles seront exécutés les programmes d'après-guerre ;

« d) d'utiliser pleinement les organes existant de l'O. I. T., tels que la Commission internationale des Travaux publics, la Commission permanente Agricole, la Commission permanente des Migrations Colonisatrices et la Commission paritaire maritime, de modifier la composition de ces organismes et de créer de nouveaux organes selon ce qu'exigera à chaque moment le besoin d'exécuter les tâches énoncées dans la présente résolution ;

« e) d'orienter le programme de travail du B. I. T. en vue de réaliser les fins de cette résolution ;

« f) de faire un rapport sur le sujet de cette résolution à la réunion prochaine et aux réunions subséquentes de la Conférence Internationale du Travail, en sorte que l'O. I. T. soit en mesure d'exprimer avec autorité les fins sociales qui lui sont assignées quand sera entreprise la reconstruction d'un monde pacifique sur la base d'une amélioration des conditions de travail, du progrès économique et de la sécurité sociale. »

BIBLIOGRAPHIE

Publications du B. I. T.

« Revue Internationale du Travail », vol. XXXVIII, n^o 3 — Vol. XL, nos 4 et 5 — Vol. XLI, n^o 3 — Vol. XLII, nos 4-5, 2-3 et 6 — Vol. XLIII, nos 1, 2, 3, 4, 5 et 6 — Vol. XLIV, nos 1, 2, 3, 4 et 5 — Vol. XLV, nos 1, 2 et 4.

« Bulletin Officiel du B. I. T. », vol. XXIV, nos 1, 2, 3 et 4.

« Informations Sociales » (fondues avec la Revue Internationale du Travail, en août 1940), vol. LXXI, nos 3, 12 et 13 — Vol. LXXII, nos 1, 5, 7, 10, 12 et 13 — Vol. LXXIII, nos 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12 et 13.

« Rapport du Directeur à la 24^e session de la Conférence Internationale du Travail », 1 broch., Genève 1938.

« L'évolution économique et sociale », Rapport du Directeur à la 25^e session de la Conférence. 1 broch., Genève 1939.

« Rapport présenté aux Gouvernements, aux employeurs et aux travailleurs des Etats membres de l'O. I. T., par J. G. Winant », 1 broch., Montréal, février 1941.

« L'O. I. T. et la reconstruction économique et sociale ». Rapport du Directeur par intérim du B. I. T. à la Conférence de l'O. I. T., 1 broch., Montréal, octobre 1941.

« Le B. I. T. — La pose de la première pierre » 1 broch., Genève 1923.

« Qu'est-ce que le B. I. T. ? ». 1 broch., Les Presses Universitaires de France. Paris 1924.

« L'Organisation Internationale du Travail.— Ce qu'elle est. Ce qu'elle a fait ». Genève 1936.

Ouvrages d'intérêt général

- DURAND. « Les Etats fédéraux ». 1 vol., Paris 1930.
- MOSSÉ : « Economie et législation industrielle ».
- POLITIS : « Les nouvelles tendances du droit international ». 1 vol., Hachette, Paris 1927.
- B. RAYNAUD : « Droit international ouvrier ». 1 vol., Domat-Montchrestien, Paris 1933.
- B. RAYNAUD : « Manuel de Législation industrielle » 1 vol., de Boccard, Paris 1937.
- B. RAYNAUD : « Les perspectives de progrès de la vie économique internationale ». 1 broch., librairie du Recueil Sirey, Paris 1938.
- G. SCELLE : « L'O.I.T. et le B.I.T. ». 1 vol., Paris, Rivière 1930.

Thèses

- JOACHIM : « The constitutions of the U.S.A. and Switzerland », Fribourg 1937.
- MARIY : « La Chambre de Commerce internationale ». Lausanne 1934.
- TRANTAPHYLLOU : « L'O.I.T. et le B.I.T. ». Grenoble, 1933.
- ZARRAS : « Le contrôle de l'application des conventions internationales du Travail ». Paris 1937.

Articles

- B. RAYNAUD : « L'O.I.T. pendant la guerre ». Le Sémaphore, 10 septembre 1941.
- B. RAYNAUD : « La vie économique internationale ». Etudes de théologie et d'action évangéliques, n° 3, Aix 1941.
- B. RAYNAUD : « A travers l'économie sociale ». Etudes de théologie et d'action évangéliques, n° 2. Aix 1941.
-

TABLE ALPHABETIQUE

- Budget de l'O. I. T., pp. 22, 32.
But de l'O. I. T., p. 8.
Centres d'action de l'O. I. T., p. 54.
Commission de crise : création, p. 20 — attributions, p. 22 — 3^e session, p. 31 — 4^e session, p. 32 — nouvelle composition, p. 42.
Composition de l'O. I. T., pp. 29, 68.
Conférence : siège, p. 17 — 25^e session, p. 18 — 26^e session ajournée, p. 36 — convoquée pour octobre 1941, p. 40 — de New-York : composition, p. 43 — débats, p. 44 — résolutions adoptées, pp. 50, 74, 79 — régionale des pays d'Amérique, p. 64.
Conseil d'administration : 85^e session, p. 14 — Réunion de son bureau en 1938, p. 16 — 88^e session, p. 19 — Mesures prises au cas de guerre éventuelle relatives au, p. 20 — 86^e session, pp. 21, 24 — 89^e session, p. 34 — 90^e session, p. 41.
Déclaration de Paal Berg, p. 30.
Devise de l'O. I. T., p. 8.
Directeur : pouvoirs en cas de guerre, p. 23 — voyages, p. 36 — démission, p. 40.
Personnel du B. I. T., p. 24 — Réduction, p. 33 — transfert à Montréal, p. 38 — missions de membres, p. 60.
Principes de la politique de l'O. I. T. en cas de guerre, p. 15.
Publications du B. I. T., pp. 57, 59.
Rapports des Membres, p. 56.
Ratifications, p. 54.
Réunions tripartites de représentants des Etats-Unis et du Canada, p. 63.
Siège du B. I. T., p. 16 — à Montréal, p. 38.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	7
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

Mesures prises pour la continuation de l'œuvre de l'O. I. T. malgré une guerre éventuelle

CHAPITRE I

Le Conférence	17
---------------------	----

CHAPITRE II

Le B. I. T.	19
Section I. — Le Conseil d'Administration.....	20
Section II. — Le Directeur et le Bureau	23

DEUXEME PARTIE

La Guerre

CHAPITRE I

Le fonctionnement de l'O. I. T.	29
Section I. — Mise en œuvre de la procédure prévue	30
Section II. — La crise aiguë. — Le transfert à Montréal	36
Section III. — Le fonctionnement de l'O. I. T. à Montréal	40

CHAPITRE II

L'œuvre de l'O. I. T.	52
Section I. — L'œuvre de l'O. I. T. répondant aux besoins anciens	54
Section II. — L'œuvre de l'O. I. T. répondant aux besoins nouveaux	58

TROISIEME PARTIE

Vue d'avenir

CHAPITRE I

<i>Rôle de l'O. I. T. dans la reconstruction du monde</i>	73
---	----

CHAPITRE II

<i>Rôle de l'O. I. T. pour le développement de la collaboration et de l'esprit internationaux</i>	79
---	----

CONCLUSION. — <i>L'O. I. T. et les problèmes économiques</i>	82
--	----

ANNEXES	92
---------------	----

BIBLIOGRAPHIE	95
---------------------	----

TABLE ALPHABÉTIQUE.....	97
-------------------------	----

Vu : le 18 octobre 1942,
Le Président de Thèse,
 Barthélémy RAYNAUD.

Vu : le 18 octobre 1942
Le Doyen de la Faculté de Droit,
 Barthélemy RAYNAUD.

Vu et permis d'imprimer:
Aix-en-Provence, le 20 octobre 1942,
 Le Recteur, Pierre MARTINO.

